

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

**SHEYLA SCHENA**

**POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM DEBATE CIENTÍFICO  
ACERCA DO SUAS COMO GARANTIA DE DIREITOS**

**FLORIANÓPOLIS  
2011/1**

**SHEYLA SCHENA**

**POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM DEBATE CIENTÍFICO  
ACERCA DO SUAS COMO GARANTIA DE DIREITOS**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Departamento de Serviço  
Social da Universidade Federal de Santa  
Catarina, como requisito parcial para a  
obtenção do título de Bacharel em Serviço  
em Social.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Luciana Patrícia  
Zucco.

**FLORIANÓPOLIS**  
**2011/1**

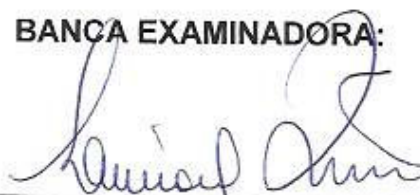


SCHENA, Sheyla. **Política Nacional de Assistência Social: um debate científico acerca do SUAS como garantia de direitos.** 171f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

**POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM DEBATE CIENTÍFICO  
ACERCA DO SUAS COMO GARANTIA DE DIREITOS**

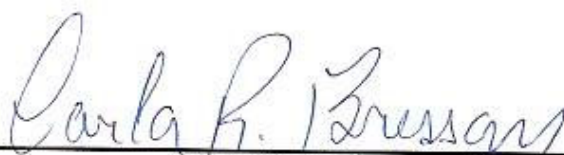
Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de bacharel em Serviço Social e aprovado em sua forma final pelo Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

**BANCA EXAMINADORA:**



---

**Profª Drª Luciana Patrícia Zucco**  
**Departamento de Serviço Social – Universidade Federal de Santa Catarina**  
**Orientadora**



---

**Profª Carla Rosane Bressan**  
**Departamento de Serviço Social – Universidade Federal de Santa Catarina**  
**1ª Examinadora**



---

**Shirlei Garcia**  
**Assistente Social**

**Florianópolis, 05 de julho de 2011.**

*“Não se pode ensinar alguma coisa a alguém, pode-se apenas auxiliar a descobrir por si mesmo”. (Galileu Galilei)*

*Dedico este trabalho às pessoas mais importantes da minha vida: aos meus pais Claudio e Iraide, que sempre acreditaram em meu potencial; meu irmão Júnior, amigo de todas as horas; e ao meu grande amor Adriano, que chegou de repente e transformou meu mundo, ajudando a ser uma pessoa melhor.*

## **AGRADECIMENTOS**

Todo esse período de construção de conhecimento, apenas foi possível, pois tive a sorte de estar cercada por pessoas que são muito especiais, que me deram alento e conforto para realizar esta conquista.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a Deus. Sei que todos os momentos difíceis fui amparada por teus braços, todos os momentos de perigo fui protegida por suas mãos e todos os momentos de alegria foram abençoados pelo teu coração.

Agradeço especialmente à minha família, que através de palavras de carinho e otimismo foram um alento nos momentos difíceis. Minha mãe, minha inspiração, mulher, guerreira, me ensinou o valor dos pequenos gestos, das simples palavras. Devo a você toda minha educação e dedicação na busca por conhecimento, pois como me ensinaste, nunca é tarde para aprender. Meu pai, meu amigo, meu herói, que aprendi a conhecer e admirar, sou seu reflexo melhorado, cópia fiel. Nesses últimos tempos, passamos por momentos delicados, mas vencemos todos os obstáculos e mostramos que quando há fé, amor e cumplicidade não há barreira que não possa ser vencida. Não posso esquecer de meu irmão, que em todos os momentos de sufoco que enfrentei, não hesitou um segundo em me socorrer.

E, você meu amor, tenho tanto para agradecer, mas devo também muitos pedidos de desculpas, por não ter dado a atenção que merecias quando chegavas cansado, por não te ouvir quando também querias desabafar, pela falta de tempo para estar contigo, mas todo esse período chega ao fim, prometo recompensá-lo com todo amor e carinho. Agradeço pela paciência e o cuidado que sempre tiveste comigo, pelo apoio e compreensão, quero que saibas que essa vitória se deve muito a você.

Não posso esquecer de agradecer a minha supervisora de estágio, Shirlei Garcia. Ela que me apresentou os primeiros passos da realidade profissional e com muita paciência não se absteve por um momento em dividir seu conhecimento. Para mim, você é exemplo de profissional humano, e de tudo que aprendi contigo, levarei

a mensagem de olhar para o próximo e não vê-lo como cliente, mas como pessoa, que deve ser recebida com respeito e comprometimento.

À professora e orientadora Dr<sup>a</sup> Luciana Patrícia Zucco, que embora soubesse do curto tempo para realização deste trabalho, aceitou prontamente o desafio, contribuindo de maneira crucial para que este trabalho se tornasse realidade.

Não posso esquecer as amizades que fiz neste período, Bárbara, Jana, Shay, Claudemir, Carol e Greice, que conheci no final do percurso, trocamos energias, mas foi super importante para dar fôlego para concluir esta caminhada. E claro, minha amiga Dani, estamos terminando este ciclo juntas, obrigada por me fazer companhia, tornando o longo trajeto casa X universidade mais curto e cômodo.

Enfim, quero agradecer a todos os professores do Departamento de Serviço Social, que participaram do meu processo de formação, os funcionários que sempre estiveram prontos para solucionar meus problemas, e de maneira geral a Universidade Federal de Santa Catarina, que me proporcionou um ambiente rico de conhecimento e experiências as quais levarei não apenas para meu exercício profissional, mas servirão de base para uma postura crítica e ética no decorrer de minha vida.

A todos que citei e aqueles que por ventura esqueci, meu muito obrigada!

## RESUMO

Este trabalho teve como objetivo analisar a produção de conhecimento sobre a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), em artigos publicados no periódico Serviço Social & Sociedade, entre os anos de 2004 e 2010. A Política de Assistência Social no Brasil sofreu um conjunto de modificações nos últimos anos, tendo em vista sua reestruturação orgânica como política pública de Estado e direito social de todo cidadão. A Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004) reflete uma tentativa de efetivamente materializar o conteúdo da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993), ao organizar o campo socioassistencial brasileiro em um Sistema Único, cujo modelo de gestão prima pela proteção social. A pesquisa recuperou importantes acontecimentos da realidade brasileira em relação às políticas sociais, caracterizando o período demarcado pela concepção assistencialista da assistência e apresentando ainda os princípios e a diretrizes do Sistema Único de Assistência Social, uma nova forma de organização da Proteção Social brasileira pautada no direito. A metodologia da pesquisa compreendeu um estudo bibliográfico, contemplando artigos publicados no periódico Serviço Social & Sociedade que tratam sobre a PNAS (2004). A abordagem da pesquisa foi de natureza qualitativa e a construção dos dados foi realizada com base na análise de conteúdo. Esta análise partiu dos sentidos que os autores empregaram na contemporaneidade, identificando como os pesquisadores caracterizam a PNAS (2004) e as mudanças oriundas com a regulamentação dessa Política. O estudo revelou a necessidade de reflexão sobre a dificuldade de inserção da assistência social como política pública, visto que a mesma foi marcada por um longo período assistencialista. Neste sentido, o trabalho evidenciou ainda os avanços e as limitações que a PNAS encontra para sua efetivação, bem como ressalta a importância de conhecer as políticas públicas para garantia dos direitos aos cidadãos.

**Palavras-chave:** Assistência; Assistencialismo; Política Nacional de Assistência Social; Sistema Único de Assistência Social.

## ABSTRACT

This study aimed to analyze the production of knowledge about the National Social Policy (PNAS, 2004), articles published in the journal *Social Work & Society*, between 2004 and 2010. The Social Policy in Brazil suffered a series of modifications in recent years, given its organizational restructuring as a public policy of state and social right of every citizen. The National Policy for Social Care - PNAS (2004) reflects an attempt to effectively materialize the contents of the Organic Law of Social Assistance - LOAS (1993), to organize the field in a Brazilian socioassistencial System, whose management model strives for social protection. The search got important events of the Brazilian reality in relation to social policies, characterizing the period marked by the concept of welfare assistance and also presenting the principles and guidelines of the Unified Social Assistance, a new way of organizing the Social Protection ruled in Brazilian law. The research methodology comprised a literature study, covering articles published in the journal *Social Work & Society* dealing on the PNAS (2004). The research approach was qualitative in nature and construction of the data was based on content analysis. This analysis was the sense that the authors used in the contemporary world, identifying how researchers characterize the PNAS (2004) and the changes coming with the regulations of this policy. The study revealed the need for reflection on the difficulty of insertion of social and public policy, since it was marked by a long-term welfare. In this sense, the work has also shown progress and the limitations that PNAS is to be effective, and emphasizes the importance of knowing the public policies to guarantee rights to citizens.

**Keywords:** Assistance, welfare, the National Social Assistance, Social Assistance System.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>1 DO ASSISTENCIALISMO A POLITICA DE ASSISTENCIA SOCIAL: UMA TRAJETÓRIO DE DIREITOS .....</b>	<b>16</b>
1.1 A História da Assistência Social .....	16
1.2 Assistência e Assistencialismo.....	23
1.3 O SUAS (Sistema Único de Assistência Social) .....	26
<b>2 POLITICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA REVISTA SERVIÇO SOCIAL &amp; SOCIEDADE .....</b>	<b>37</b>
2.1 Caminho Percorrido .....	37
2.1.1 <i>Objeto de reflexão: descrevendo a análise</i> .....	37
2.1.2 <i>Operacionalização da Análise</i> .....	39
2.1.3 <i>A análise dos dados</i> .....	40
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>56</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>60</b>
<b>ANEXOS A - ESPECIFICIDADE E INTERSETORIALIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....</b>	<b>65</b>
<b>ANEXO B - CONTRIBUIÇÃO PARA A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS.....</b>	<b>74</b>
<b>ANEXO C - A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PRÁTICA PROFISSIONAL: HISTÓRIA E PERSPECTIVAS .....</b>	<b>83</b>
<b>ANEXO D - POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: CONTEXTOS DISTINTOS, DESAFIOS SEMELHANTES .....</b>	<b>89</b>
<b>ANEXO E - O SUAS E OS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS: A UNIVERSALIZAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL EM DEBATE .....</b>	<b>102</b>
<b>ANEXO F - O PRIMEIRO ANO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....</b>	<b>113</b>
<b>ANEXO G - ASSISTÊNCIA SOCIAL: REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA E SUA REGULAÇÃO .....</b>	<b>126</b>
<b>ANEXO H - GESTÃO DA INFORMAÇÃO NO SUAS.....</b>	<b>130</b>
<b>ANEXO I - SUAS E OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS .....</b>	<b>142</b>

<b>ANEXO J - AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL NEOLIBERAL: INSTRUMENTO DE CONTROLE EXERCIDO PELA POPULAÇÃO OU SOBRE A POPULAÇÃO? .....</b>	<b>153</b>
<b>ANEXO L - O SUAS E A UNIVERSALIZAÇÃO DA RENDA SOCIAL MÍNIMA NO BRASIL .....</b>	<b>163</b>

## INTRODUÇÃO

A Política de Assistência Social no Brasil sofreu um conjunto de modificações nos últimos anos, tendo em vista sua reestruturação orgânica como política pública de Estado e direito social de todo cidadão. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (2004) reflete uma tentativa de efetivamente materializar o conteúdo da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (1993), ao organizar o campo socioassistencial brasileiro em um Sistema Único, cujo modelo de gestão prima pela proteção social.

Neste escopo, o objeto de estudo desse trabalho de conclusão de curso refere-se à análise da produção de conhecimento sobre a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), em artigos publicados no periódico Serviço Social & Sociedade, entre os anos de 2004 e 2010. Partiu-se, ainda, da afirmação de que há mudanças na produção teórica sobre o tema em virtude da implementação da PNAS (2004) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS, 2005); que a literatura apontaria avanços e dificuldades oriundos desse processo de consolidação da assistência como política pública. Logo, a pesquisa teve como foco a discussão dos sentidos que os autores empregaram na contemporaneidade, identificando como os mesmos caracterizam a PNAS (2004) e as mudanças decorrentes de sua regulamentação. A escolha do periódico teve como referência sua importância para a comunidade científica nacional, onde são publicados artigos de elevado mérito científico, usados para atualização de temas cotidianos dos profissionais de serviço social e áreas afins.

Esta pesquisa é parte da avaliação final para a conclusão do curso e obtenção do título de Assistente Social. Os fatores relevantes que motivaram o estudo do referido objeto tem como base a experiência vivenciada durante o período de estágio curricular obrigatório I e II, realizadas nos semestres 2010/2 e 2011/1, no Setor de Assistência Social do município de Águas Mornas. Neste período foi possível perceber que embora a PNAS estivesse em vigor desde 2004, esta ainda não havia se consolidado no referido município. Tal situação despertou o interesse em verificar no âmbito da produção científica as reflexões sobre a consolidação da PNAS (2004), seus avanços e dificuldades.

A PNAS tem por proposta central a implementação de um Sistema Único de Assistência Social<sup>1</sup> (SUAS), para dar efetividade à assistência como política pública. Este Sistema define o campo de intervenção da PNAS, com unificação de conceitos básicos focados na proteção social, através de um sistema que reorganiza as ações e objetiva a universalização e a equidade de quem dela necessita. Ele representa um considerado avanço na história da Política de Assistência Social no Brasil.

A trajetória da política de assistência social brasileira passou por momentos delicados de avanços e retrocessos. Dentre os avanços, pode-se considerar como marco a Constituição Federal de 1988, que vem ampliar e assegurar um leque maior de direitos aos cidadãos brasileiros. Muitas situações que antes eram vistas como "problema de cada um", passam a ser vistas como "questão de todos", ou seja, se institui o entendimento da responsabilidade pública garantida por lei.

Nesse sentido, os artigos 194 e 203 da Constituição Federal asseguram à assistência social um caráter de proteção social, colocando a possibilidade de discutí-la como dever do Estado e direito do cidadão, regulamentada pela PNAS, em 2004. Esta dispõe sobre a construção de um sistema único, o SUAS, configurando-o como uma estratégia de construção de um sistema de proteção social.

Nessa perspectiva, o SUAS demonstra claramente a busca de ruptura definitiva com o caráter assistencialista que predominou na história da Assistência Social. Ademais, ao introduzir o conceito de proteção social prevê a oferta de um conjunto integrado de serviços, benefícios, programas, projetos e ações, de caráter permanente e contínuo.

Esse novo modelo de gestão supõe um pacto federativo, com a definição de competências entre as esferas de poder (União, Estados e Municípios), sendo construído por meio de uma nova lógica de organização das ações. Nesta, programas, projetos e benefícios são estruturados por níveis de complexidade, a saber: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (média e alta complexidade), constituindo uma rede de serviços hierarquizada, tendo como referência o território (regiões e portes de municípios).

---

1 O SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, que tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo de proteção social brasileira (NOB-SUAS, 2005, p. 13).

Este recente Sistema de gestão da PNAS respeita a diversidade existente entre os municípios e a realidade da população urbana e a rural. Detalha o papel das instâncias de articulação, pactuação e deliberação, e define os níveis de gestão dos municípios de acordo com a proteção social que é ofertada. Normatiza os padrões de serviços, estabelece qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e nomenclaturas, além das funções de proteção social, defesa social e institucional, e vigilância social. Se anteriormente ao SUAS a lógica das ações de assistência social era vinculada à noção de pobreza e assistencialismo, agora é a de condições de vulnerabilidade e risco social<sup>2</sup> dos cidadãos, bem como da garantia dos seus direitos.

Constata-se, portanto, que a Constituição de 1988 desenvolveu ao longo dos anos de 1990 e 2000 um quadro de mudanças e adequação na totalidade das políticas sociais publica. No que se refere à gestão, esta passa a ter como referência novos parâmetros de normativas para o planejamento, monitoramento e avaliação da política. No que diz respeito ao atendimento direto aos usuários nos programas e serviços, novas diretrizes passam a orientá-los. Tal configuração se apresenta como um novo desafio na garantia de direitos dos cidadãos.

Nesse sentido, a PNAS propõe mudanças no modo de organizar e gerenciar a assistência social em âmbito nacional, estadual e municipal. Cabe destacar que esta ao mesmo tempo em que é fruto do debate acadêmico, o promove, influenciando diretamente o conteúdo científico produzido por pesquisadores e estudiosos, uma vez que essa Política se caracteriza como um marco para a área social e objeto de investigação e avaliação de sua implementação. Com vista a dar visibilidade ao objeto, o presente trabalho esta organizado em dois capítulos.

No primeiro capítulo intitulado “do assistencialismo a política de assistência social: uma trajetória de direitos” será subdividido em três sessões. Na primeira sessão será apresentado a trajetória da assistência social, realizando um estudo teórico a cerca das transformações ocorridas na assistência social durante

---

<sup>2</sup> De acordo com a PNAS (2004), vulnerabilidade e risco são situações que decorrem de: perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

seu processo de implementação como política pública de direito. A segunda sessão será envolta por uma discussão que enfatizará a assistência social e assistencialismo demarcando seus respectivos conceitos e apresentando a busca constante em romper com os traços assistencialistas que predominaram por um longo período as ações assistenciais. Finalmente a terceira sessão intitulada por SUAS, apresentará a atual configuração da política pública brasileira, caracterizada num modelo protecionista, sendo que a mesma tem como referência a Política Nacional de Assistência Social que através de sua implementação em 2004, passou a ter por deliberação um sistema unificado para a gestão da assistência social.

No segundo capítulo intitulado “Política Nacional de Assistência Social: uma análise a partir da revista Serviço Social & Sociedade”, será apresentado o percurso metodológico da pesquisa, que consistirá em um estudo bibliográfico, contemplando artigos publicados no periódico acima citado. O capítulo será apresentado em uma sessão denominada “caminho percorrido”, a mesma será subdividida em três subseções. Na primeira subseção será apresentada a descrição do universo da pesquisa e as questões norteadoras da análise. Na segunda subseção será realizada a operacionalização da análise, neste momento serão apresentados os métodos utilizados para realização da pesquisa. E, finalmente na terceira subseção será apresentada a análise dos dados, ressaltando elementos fundamentais que auxiliaram para compreensão dos pensamentos dos autores. Esses elementos deverão ser organizados em temas e sinalizados por núcleos de sentidos, possibilitando assim contextualizar os posicionamentos identificados sobre o tema analisado.

Por fim, elencamos nas considerações finais o resultado da pesquisa realizada, ressaltando os núcleos temáticos analisados e as opiniões que seguem em relação aos mesmos. Deverá ainda, ser identificado neste momento a consonância e disparidades na opinião dos autores, fazendo um gancho com a realidade da assistência social no Brasil, pós PNAS.

## **1 DO ASSISTENCIALISMO A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA TRAJETÓRIA DE DIREITOS**

Este capítulo apresenta o contexto das transformações ocorridas na assistência social durante seu processo de implementação como política pública. Evidencia-se a trajetória da assistência social partindo da construção dos direitos sociais, numa sociedade calcada em ações de cunho conservador. Nesse sentido, buscou-se realizar uma reflexão a cerca da conceituação de assistência social e assistencialismo, para dar visibilidade as ações pautadas na proteção social. Apresenta-se, ainda, a atual configuração da política pública brasileira, caracterizada por um modelo protecionista, no âmbito desta a Política Nacional de Assistência Social, que através de sua implementação, em 2004, passa a ter por deliberação um sistema unificado para a gestão da assistência social.

### **1.1 A história da Assistência Social**

A assistência ao outro é algo antigo na humanidade. Em diferentes contextos e sociedades, a solidariedade dirigida aos pobres, aos viajantes, aos doentes e aos incapazes sempre esteve presente. Esta ajuda pautava-se na compreensão de que sempre existirão indivíduos mais fragilizados, os quais serão eternos dependentes e sempre necessitarão de ajuda e apoio. Como afirma Sposati:

A ajuda ao outro, enquanto prática social nasceu no interior da sociedade, mas foi a igreja católica que através dos cristãos pautados na benevolência das almas caridosas iniciaram esta cultura de ajuda, que nada tem a ver com direitos, ao contrário, está centrada num pensamento judaico-cristão, ligado diretamente as morais e boa conduta. (Sposati, 2001, p.82)

A civilização judaico-cristã transformou ajuda em caridade e, dessa forma, a assistência foi historicamente sendo substituída pelo apelo à benevolência das almas caridosas. Com a expansão do capital e a pauperização da força de trabalho, as práticas assistenciais de benemerência foram apropriadas pelo Estado, que direciona a solidariedade social à sociedade civil.

É próprio do sistema capitalista, produzir e reproduzir desigualdades, tendo em vista que é um sistema formado a partir da divisão de classes, no qual a

riqueza socialmente produzida é apropriada pelos que detém o capital, os quais representam a classe dirigente. Para os que efetivamente produzem, ou seja, a classe trabalhadora, o que sobra é uma realidade desprovida de condições mínimas de sobrevivência.

A propriedade privada dos meios de produção e a mercantilização como substrato da sociedade capitalista passaram a determinar o lugar social daqueles trabalhadores inseridos no processo produtivo. Desses se extrai a mais-valia, e daqueles cuja força de trabalho não interessa imediatamente ao capital é assegurada a condição de exército industrial de reserva. A estes relegados do processo produtivo restavam apenas a caridade, a benemerência, e a filantropia, como resposta às suas indigências. Com a expansão do capital e a pauperização da força de trabalho, as práticas assistenciais de benemerência foram apropriadas pelo Estado, que passa a direcionar a solidariedade social da sociedade civil.

O Estado moderno, longe de representar o bem comum, expressou no discurso da história o campo de lutas advindo das contradições da sociedade, com claro predomínio dos interesses da burguesia, que o prescreveu como regulador contratual da sociedade industrial. Foi na Alemanha do século XIX, que Otto Von Bismarck (1883) introduziu para o Estado o papel de provedor de necessidades de reprodução social. Este passa, com isso, a regular os incipientes benefícios de seguro social, antes operado pelas caixas de mutualidades. Contudo, foi apenas no século XX, na Inglaterra, com Lorde Beveridge (1942), que a idéia do Estado como protetor das necessidades coletivas efetiva-se, o Estado que estabelecia ações no plano individual passa para o plano social.

Já no Brasil, conforme Sposati (2001,p.76), “as formas laicas no campo da assistência social deram-se apenas no pós-república, tendo em vista a separação oficial entre o estado e a igreja”. Neste contexto, a filantropia e a assistência social eram associadas às práticas de caridade, dependiam de iniciativas voluntárias e isoladas de auxílio aos pobres e desvalidos. Estas iniciativas partiam de instituições religiosas, que dispensavam seus cuidados, oferecendo abrigos, roupas e alimentos, em especial às crianças abandonadas, aos velhos e doentes em geral, sendo reconhecidas através de organizações como as Santas Casas de Misericórdia.

A autora afirma que:



(...) salvo exceções, até 1930 a consciência possível em nosso país não apreendia a pobreza enquanto expressão da questão social. Quando esta se insinuava como questão social para o Estado, era de imediato enquadrada como “caso de polícia”, e tratada no interior de seus aparelhos repressivos. (SPOSATI, 1989, p.41).

Neste período, pode-se perceber que os problemas sociais eram mascarados. A pobreza era tratada como disfunção pessoal dos indivíduos, logo, os portadores dessas condições eram internados em asilos, sendo os pobres considerados como grupos especiais.

Foi somente na década de 1930, que o Estado brasileiro tomou iniciativa no campo da assistência social, criando o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). O Conselho representa a primeira tentativa de regulamentação e fomento público no âmbito da assistência social no país. Sua importância deve-se à preocupação do Estado com a centralização das obras assistenciais públicas e privadas. Era formado por pessoas ilustres e atuantes na área da assistência social, indicadas pelo presidente. Sua principal função era avaliar os pedidos de auxílio financeiro e encaminhar para o Ministério da Saúde e Educação. Somente o presidente decidia a quantidade de recursos públicos federais que seria disponibilizado às entidades filantrópicas e assistenciais.

Neste período a pobreza e a miséria deixam de ser atendidas como “caso de polícia”, como se afirmava na década de 1920, mas assumem em seu trato o âmbito da moral privada, numa lógica conservadora da assistência social em sua versão filantrópica:

O modelo conservador trata o Estado como uma grande família, na qual as esposas de governantes, as primeiras damas, é que cuidam dos “coitados”. É o paradigma do não direito, da reiteração da subalternidade, assentado no modelo de Estado patrimonial (...). Neste modelo, a assistência social é entendida como espaço de reconhecimento dos necessitados, e não de necessidades sociais. (SPOSATI, 2001, p.76).

Em 1942, foi fundada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), com o principal objetivo de prestar assistência às famílias dos soldados mobilizados para a Segunda Guerra Mundial. A LBA foi a primeira instituição de assistência com abrangência nacional, atuando no fomento e coordenação da ação assistencial de instituições filantrópicas por meio de repasse de verbas públicas. Suas ações, direcionadas às pessoas excluídas do sistema previdenciário, eram baseadas na caridade e na benemerência ou no favor, estabelecendo assim laços de dependência entre os assistidos e os provedores da assistência, caracterizando o

clientelismo. Uma das principais heranças deste período para a assistência foi a consolidação do “primeiro-damismo”<sup>3</sup>, conforme ressalta Sposati (1995):

Este organismo assegura estatutariamente sua presidência às primeiras damas da República. Representa a simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/caridade x beneficiários/pedinte, conforme a relação básica entre Estado e classes subalternizadas. (Sposati, 1995, p.46).

Neste quadro, com a expansão da indústria, é inaugurado o Serviço de Aprendizagem Industrial (SENAI), que compreendeu um complexo de medidas assistenciais e educativas para suprir a força de trabalho necessária. Conforme afirma Carvalho:

Uma mudança qualitativa no comportamento *assistencial* do Estado e do empresariado em relação ao proletariado. As atitudes aparentemente paternalistas – absolutamente não desprovidas de interesse econômico – que geralmente procuravam responder, até mesmo preventivamente, e desvirtuar em seu conteúdo a pressão reivindicatória, devem ceder lugar a uma política mais global, representativa de uma nova racionalidade” (Carvalho ETAL, 1983, p.263).

A assistência social é, então, marcada pelo seu caráter imediatista, com suas ações de pronto-socorro social, ou seja, ajuda material ou financeira destinada às populações com problemas de subsistência. Estas geralmente eram realizadas por voluntários ou auxiliares sociais.

Segundo Sposati:

Tais atividades passam a ser relegadas pelos profissionais de Serviço Social, tanto pelo seu caráter paliativo e clientelístico, quanto pelas limitações que traziam à afirmação do assistente social no quadro institucional. (SPOSATI, 1989, p.47).

A década de 50 é caracterizada por um período de necessidade de mudanças, em função do pós-guerra, fim do colonialismo e combate ao comunismo. Todos esses fatores remetem a um processo de modernização e ampliação das políticas sociais.

Neste período, as atividades de promoção social passam a absorver a prática e a teoria dos profissionais de Serviço Social, creditando às mesmas

---

<sup>3</sup> A assistência aos pobres era delegada às primeiras-damas e não era vista como responsabilidade estatal, reiterando a caridade, a relação de ajuda, o clientelismo e o personalismo, marcas registradas da assistência social brasileira por um longo período.

expectativas de desenvolvimento social e de concretização do Estado de Bem-Estar Social. (SPOSATI, 1989, p.47).

A assistência neste período obtém novos parâmetros no âmbito governamental, abarcando além do pronto-socorro social, destinados aos hiposuficientes economicamente, também a prestação de serviços sociais básicos. Essas atividades, conforme ressalta Sposati (1989, p.47), “destinavam-se a romper o ciclo de dependência e integrar os indivíduos e grupos no mercado de trabalho, com a promessa de ascensão sócio-econômica”.

Presente inclusive na década de 60, o modelo desenvolvimentista ganha sentimentos nacionalistas, incorporados à otimização dos recursos para fins de avanços tecnológicos. Neste período Sposati considera que “o Serviço Social começa a explicitar o conteúdo político na sua prática.” ( Sposati,1989, p.49),

Contudo, o momento é demarcado pelo resgate teórico-metodológico da profissão iniciado entre os assistentes sociais, a fim de desmascarar as formas de apreensão da realidade vigentes e propiciar uma compreensão crítica e política da prática profissional.

A reconceituação permitiu que os assistentes sociais se distanciassem criticamente do significado “aparente” de sua atividade. Passaram a compreender que através de suas atividades , se cumpriam fins sociais que ocupavam posições estruturais distintas e antagônicas. (SPOSATI, 1989, p.49).

Com o golpe militar de 1964, há a queda do sonho nacionalista, a concepção nacional-desenvolvimentista é substituída pela internacionalização e modernização, tornando o planejamento social um corretivo do planejamento econômico.

O Estado ditatorial exclui as classes subalternas das decisões que lhe dizem respeito e amplia sua capacidade de intervenção governamental, reforçando o caráter assistencial das políticas sociais. Ou seja, o Estado recria programas assistenciais com a intenção de despolitizar as organizações trabalhadoras, passando a tratar a questão social<sup>4</sup> através do binômio repressão-assistência<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Segundo Neto (2004), ‘a expressão da questão social começa a ser utilizada na terceira década do século XIX para dar conta do fenômeno do pauperismo causado pelo impacto da industrialização iniciada na Inglaterra no século XVIII. Nesse período, ao mesmo tempo em que a capacidade social de produzir riqueza aumentava, a pobreza crescia em elevada escala”. (Neto,2004). Segundo definição de Iamamoto (2004), “a questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Têm sua gênese no caráter coletivo de produção, contraposto à apropriação privada da própria

Embora a apreensão desse modelo assistencial repressor não fosse diagnosticada rapidamente pelos assistentes sociais, a partir da década de 70, houve um condicionamento do Serviço Social ao planejamento e teorização científica. Sposati (1989) ao discorrer sobre o assunto afirma que:

À medida que os assistentes sociais foram fazendo uma leitura crítica da sociedade, passaram a questionar seu aparato técnico de trabalho, mostrando como o “racionalismo” usado na profissão criava um ocultamento da exploração social e do engodo, implícitos na ilusória busca de concretização do Estado de Bem-Estar Social. (SPOSATI, 1989, p.50).

As atividades desenvolvidas não destinavam a melhoria das condições de reprodução da força de trabalho, mas determinavam à preservação da acumulação capitalista. O que desenvolveu uma descrença dos profissionais quanto à ineficácia social das políticas sociais, atrelando-as a um Estado monopolista comprometido apenas com a expansão capitalista, isso levou o Serviço Social a rever suas ações.

Como característica dessas mudanças Sposati (1989, p.53), ressalta “o aprofundamento e sistematização da prática social voltada para a transformação das condições opressivas de vida da população consubstanciando a corrente hegemônica da profissão”. Portanto, embora houvesse mudança na forma de pensar a profissão, ainda há um embate em relação à negação da assistência. Sposati (1989) preconiza:

Superar a leitura fetichizada do assistencial no Serviço Social é movimento que vai além da questão profissional. Implica, de um lado, apreender o assistencial como mecanismo histórico presente nas políticas brasileiras de corte social. De outro, criar estratégias para reverter essas políticas na conjuntura da crise da sociedade brasileira para os interesses populares. (SPOSATI, 1989, p.53).

Reflexo do crescimento industrial dos anos de 1970, a década seguinte é marcada pelo surgimento da luta sindical. Esse movimento adquiriu novos rumos na dimensão política determinada até então pela ditadura militar, voltando seu olhar para o movimento popular, através de movimentos sindicais, que culminou com a queda do regime militar e o surgimento de uma nova esquerda no Brasil.

---

atividade humana – o trabalho – das condições necessárias a sua realização, assim com seus frutos”. (Iamamoto, 2004, p. 17).

<sup>5</sup> Sposati (1989, p. 50) aponta que “A repressão se faz sentir especialmente na desmobilização social e na desarticulação dos instrumentos de pressão e de defesa das classes populares”.

Para Couto (2006, p.128), “[...] o período da ditadura foi pródigo em constituir um corpo institucional tecnocrático para responder as demandas sociais e do capital”. Nesta perspectiva, foi ampliado o número de programas e instituições, abrangendo as áreas de saúde, previdência, assistência social, educação habitação e trabalho. Destaca-se a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1974, sendo que na década de 1980, para a referida autora, é período de criação de novos partidos, bem como do surgimento de novos movimentos sociais, culminando no processo de redemocratização do país.

Portanto, no entender de Couto, o período da ditadura no Brasil dificultou a constituição de direitos, sendo cerceados a partir de uma política centralizada e repressiva. As análises do período (Couto, 2006) demonstram que o país não se desenvolveu de maneira uniforme, conforme os pressupostos do projeto militar. Estes estudos apontam o aumento de concentração de renda e o agravamento da precarização das condições de vida de um elevado percentual da população. Contudo, pós-ditadura há uma mudança na concepção de assistência como afirma Mota (2008, p.10): “É nos anos 1980 que o eixo das concepções assistenciais, deslocando-se da tradição assistencialista, se vai transladar para a esfera dos direitos e vai se relacionar com as políticas sociais”.

Logo, a assistência social, em sua origem no Brasil, foi marcada pela filantropia e benemerência, características das ações realizadas sobre a égide do catolicismo. Porém, com as transformações políticas e, conseqüentemente, sociais no transcorrer dos anos de 1970 e 1980, há um substancial avanço na maneira de gerir a assistência social, caracterizando-a como serviço de direito do cidadão, não mais como benemerência do Estado. Tal mudança tem como marco a Carta Constituição de 1988, que inscreve a assistência social como política pública no âmbito da seguridade social, proporcionando proteção à população brasileira por meio de uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. A chave de interpretação da assistência social como política pública contrapõe-se ao viés assistencialista, que marca sua trajetória.

## 1.2 Assistência e Assistencialismo

Embora a assistência social se configure como uma política de proteção social articulada a outras políticas sociais destinadas à promoção da cidadania, afirmando-se como direito reclamável pelos cidadãos, ainda é frequente concepções restritas ou mesmo equivocadas presentes nas instituições que a viabilizam. É comum entre os profissionais, inclusive o assistente social, manterem uma postura voltada à concessão de auxílios, a fim de minorar o agravamento de uma situação de emergência ou vulnerabilidade social.

Mediante essa visão restrita de assistência, Sposati (1989) identifica alguns equívocos:

O primeiro é que esta ação iguala a formação técnica à voluntária espontânea. Por consequência, ação assistencial é vista como a filantropia da sociedade, não exigindo e nem caracterizando a ação de um profissional. Ou melhor, operar como um assistente social, nessa perspectiva, consiste em realizar algo que não seja assistência. Outro equívoco consiste na identificação da assistência prestada quer pelos organismos e entidades filantrópicas, a nível privado, quer pelo Estado, através de seus órgãos a nível publico. (SPOSATI, 1989, p.55-56).

Neste contexto, Sposati (1989, p.56) ainda ressalta que “a ação assistencial ao nível do senso comum é compreendida pelas suas circunstâncias imediatas”. Nesse sentido, a prestação de serviços realizada pelo assistente social pode descaracterizar o modelo de assistência, voltando sua prática para o assistencialismo. Como preconiza Sposati (1989, p.58): “Nas situações em que o assistente social é o intermediador direto do serviço, este reproduz a tutela: o assistencial”. Ou seja, a ação só é profissional quando há um aconselhamento e reflexão sobre os conteúdos ideológicos e educativos, alçados pelo código de ética da profissão e legislação vigente, com a finalidade de inserção e garantia de direitos.

Outra questão que não pode ser esquecida para compreensão dessa temática, se refere ao corte estrutural-conjuntural, ou seja, a assistência se faz entre a marginalização e a integração social. Com isso, Sposati salienta que:

As ações sociais são rechaçadas enquanto reiteram a tutela e não ajudam a romper com o ciclo da pobreza. (...) Privilegiam os processos que tornam o *cliente* um agente participativo e, com isto, em mobilização para ascensão social. (SPOSATI, 1989, p.56).

Na perspectiva assistencialista, pode-se considerar toda concessão de benefícios individuais e as atividades coletivas que não tem caráter de continuidade das ações. É preciso que os profissionais tenham claro que não são os benefícios que tornam a ação assistencialista, o que dá fundamento é a compreensão da finalidade social na definição dos interesses referentes à força de trabalho.

O caráter assistencialista não se dá somente quando as ações são voltadas para simples realização de tarefas, mas sim para a direção que elas estão voltadas. Segundo Sposati (1989, p.58): “(...) a questão não se reduz ao objeto, mas a como ele se desenvolve”. O que não pressupõe que as ações dos profissionais estejam voltadas apenas para os seus desejos, ela é determinada também pelo meio institucional e os serviços voltados para as classes subalternizadas.

Com isso, Sposati ressalta que:

A assistência à população através de benefícios individuais, grupais ou coletivos é decorrente de uma situação real, embora não deixe de ser uma forma do Estado mascarar a dívida social que possui para com a população. Mas, por outro lado, na lógica do capital, ela representa a única forma de acesso a bens e serviços a que tem direito. (SPOSATI, 1989, p.69).

Neste contexto, o assistente social deve voltar sua prática para o acesso dos cidadãos a bens e serviços garantidos pelo Estado, representando-o no seu papel de provedor de direitos à população e incentivando, através do acesso ao conhecimento desses direitos, a organização popular como forma de luta e desmascaramento do ilusório. “A prática do assistente social é, portanto, atravessada (e atravessa) pelas lutas políticas de classe” (Sposati, 1989, p.72)

Nessa realidade de desigualdades, caracterizada pelo sistema capitalista, a questão fundamental é a existência das necessidades e a ausência das condições de supri-las. Para tanto, o assistente social passa a realizar suas ações centradas nos excluídos da sociedade, com o viés de incluí-los na justiça social, ou seja, prestar atendimento aos mais necessitados, uma vez que:

A reiteração da exclusão é inerente aos processos de seleção e triagem. Movimentar essa exclusão na direção da inclusão é encontrar formas de atender os que aguardam: na fila, na área de abrangência do serviço, numa região mais ampla, no segmento de classe, etc.(Sposati, 1989, p. 74-75).

É nesse movimento de inclusão-exclusão que se torna presente o assistencialismo, caracterizado pelo serviço voltado para o sujeito individualizado.

Além disso, o poder de concessão do assistente social está centralizado no poder burocrático, assegurando ao profissional o direito e a responsabilidade de concessão ou não aos benefícios.

O assistencialismo assumiu diferentes características ao longo da história, visto que foi introduzido na sociedade a fim de amenizar as deficiências sociais determinadas principalmente pelo capitalismo. É caracterizado pelas ações que não emancipam os usuários, ao contrário, os tornam subalternizados perante os serviços prestados. Pensar na inclusão dos sujeitos excluídos implica expandir o que existe e criar novos modelos de gestão de políticas públicas voltadas à garantia de direitos de forma coletiva. Para Sposati (1989),

A passagem da exclusão-inclusão não é instantânea e nem se faz de uma só maneira. E a inclusão, também, pela própria fragmentação dos programas sociais, se dá a partir de uma necessidade instituída. Com isto a própria fragmentação é uma forma de não dar conta de todas as particularidades, de todas as esferas de necessidades, de carências das pessoas. (Sposati 1989, p.75).

Outro ponto que fragiliza esse processo de inclusão é a fragmentação das próprias instituições, que pelo modo como foram estruturadas também apresentam limitações na prestação dos programas e serviços. Destacam-se as regras estipuladas pelas mesmas, que apresentam condições para o profissional exercer seu trabalho, fragmentando os serviços oferecidos e criando assim um laço de dependência e subordinação para com a população mais fragilizada. Sposati (1989) reitera isto em sua fala:

A compreensão e produção dos serviços assistenciais a nível do aparente é a reiteração da subordinação e esta é que configura o assistencialismo como tática de ação. Ao realizar a passagem inclusão-exclusão sem dar conta dos movimentos nela contidos, concorre para que ocorra o agravamento do efeito ideológico de subordinação. (Sposati 1989, p.75).

Romper com práticas assistenciais é desfazer o vínculo do conformismo na relação entre possuído - despossuído. O caráter de política pública se dá quando os serviços ofertados criam uma relação entre o Estado e a população, redimensionando a assistência social, que deixa de ser uma ação imediatista imposta pela classe dominante sobre os dominados, sendo a mesma não contributiva, de responsabilidade do Estado, visando exclusivamente o



enfrentamento da pobreza, e a proteção social. Nessa perspectiva, Sposati (1989) afirma:

Nascidas das necessidades da população e articuladas como estratégias de controle do Estado sobre as classes subalternizadas, a fim de configurar a face humanitária do capitalismo sob aparência de assistência ou benefício, as práticas de assistência social pública são, também, espaços de conquista de direitos sociais e de reconhecimento da cidadania das classes subalternizadas. (Sposati 1989, p.77).

Com a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, 1993), institui-se um novo sistema descentralizado e participativo, no qual confere compartilhamento de poder entre as três esferas de poder, a saber: federal, estadual e municipal. Este confere mudanças significativas na concepção e desenvolvimento da assistência social no país, sendo necessário, para tanto, a organização dos estados e municípios.

Este processo de adequação às novas formas de gerir a assistência social no Brasil, embora recente, são envoltos por diversos sentidos, sendo comum haver prática assistencial voltada para a perspectiva da barganha política. Para tanto, é necessário, como lembra Sposati (1989, p.76), “Reorientar a prática da assistência social na direção da luta pela constituição da cidadania”.

A trajetória da Política de Assistência Social brasileira passou por momentos delicados de avanços e retrocessos. Dentre os avanços, consideramos significativa a aprovação da PNAS (2004), que dispõe sobre a construção do SUAS. Este representa uma nova forma de organizar e gerir a Assistência Social brasileira, como veremos no próximo item.

### **1.3 O SUAS (Sistema Único de Assistência Social)**

A Constituição de 1988 abre possibilidades para o avanço das políticas sociais na realidade brasileira, contemplando reivindicações das classes trabalhadoras e elevando a assistência social como política pública e de responsabilidade do Estado. Em seu artigo 203 prevê a Assistência Social a partir da seguinte formulação: “Será prestada a quem dela necessitar, independente da contribuição à seguridade social” (Constituição Federal, 1988). É importante salientar que quando a Constituição amplia o conceito de Seguridade Social às áreas de saúde e assistência social reconhece que também devem ser beneficiários

dos direitos garantidos na Carta Magna todos os segmentos que ao longo da vida estiveram impossibilitados de contribuir com a previdência social.

Ainda segundo a Constituição de 1988, em seu artigo 204, esta assegura o novo modelo de gestão almejado para a Assistência Social, que em 1993 é regulamentado pela LOAS. Nele, temos como principais características:

- Descentralização político-administrativa;
- Normatização federal;
- Coordenação tripartite: federal, estadual e municipal;
- Execução de programas;
- Execução operada pelo mix do gestor estadual, do municipal e por entidades beneficentes e de Assistência Social;
- Participação da população por meio de organizações representativas;
- Políticas formuladas e com controle em todos os níveis;
- Recursos financeiros da seguridade social. (Constituição Federal, 1988).

A IV Conferência de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, em Brasília, apontou como principal deliberação a construção e implementação do SUAS, requisito essencial da LOAS<sup>6</sup>.

A construção do SUAS está expressa no princípio constitucional do direito sócio-assistencial como proteção de Seguridade Social, regulada pelo Estado como dever e direito de todo cidadão. Exige, portanto, que se tenha como ponto de partida, unidade de concepção quanto ao âmbito e conteúdo da política social sobre o paradigma do direito e da cidadania. O avanço é que essa perspectiva exige a necessária ruptura com o paradigma conservador. Este modelo organiza a Assistência Social por projetos sociais focalistas e seletivos, pela fragmentação de serviços por segmentos sociais, pela privatização da concepção da política de Assistência Social. Ademais, repassa a responsabilidade enquanto Estado, para organizações não governamentais, prevalecendo neste processo o princípio da

---

<sup>6</sup> A LOAS tem por objetivo 'dar efetividade à Assistência Social como política pública, apontando caminhos que levem a ações claras e coesas, que rompam com a fragmentação dos serviços da esfera federal e estadual, considerando as demandas e vulnerabilidades dos municípios'. (LOAS, 1993).

subsidiaridade, benemerência e filantropia, bem como a operacionalização das ações de assistência social por agentes isolados da sociedade civil, sem ter a preocupação de desenvolver articulação em rede.

Sposati (2004) faz a seguinte consideração sobre o SUAS:

A implantação do SUAS exige romper com a fragmentação programática. Exige separar o paralelismo de responsabilidades entre as três esferas de governo. Exige construir referências sobre a totalidade de vulnerabilidades e riscos sociais superando a vertente de análise segregadora em segmentos sociais sem compromisso com a cobertura universal e o alcance da qualidade dos resultados. (SPOSATI, 2004, p.173).

Logo, a implantação da PNAS pode ser considerada uma oportunidade histórica de superar e romper com padrões tradicionais de subalternidade, que sempre marcaram a Assistência Social. Sendo assim, é importante destacar as principais diretrizes da política e as inovações propostas pelo governo, quando sugere o novo modelo de gestão tão complexo como o é o SUAS.

Em janeiro de 2004, foi criado no governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva o Ministério Social de Combate à Fome (MDS), composto por cinco secretarias: Renda e Cidadania, Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional, Articulação Institucional e Parcerias e Avaliação e Gestão da Informação. Tais secretarias foram criadas com o objetivo de alterar a situação vivida pela Política de Assistência Social.

A implantação da PNAS (2004) define a assistência como política de proteção social aos que estão em situação de risco ou vulnerabilidade, faz distinção entre Proteção Social Básica e Proteção Social Especial e tem por objetivo estabelecer diretrizes e princípios congruentes para implantação do Sistema. Lopes (2006) enfatiza que:

A Política em vigor, enfrentando desafios cotidianamente, contém contribuições advindas de conselhos de Assistência Social, associações de municípios, colegiados de gestores, comissões, trabalhadores, universidades, estudantes, entre tantas outras, reafirmando o princípio democrático e participativo necessário para a política. (LOPES, 2006, p. 83).

O SUAS é o elemento fundamental para implementação da PNAS, pois estabelece procedimentos técnicos e políticos em termos de organização e prestação das medidas sócio assistenciais, além da nova processualidade em relação à gestão e ao financiamento das ações organizadas no âmbito desta política pública. A gestão do SUAS deve ser descentralizada e participativa, regulando e

organizando em todo território as ações da Assistência Social, pressupondo gestão compartilhada e co-financiada pelas três esferas de governo, com definição de suas competências.

Respeitosa que sou com o processo histórico, faço uma ressalva que é, ao mesmo tempo, um tributo: O SUAS não é produto do inesperado, da genialidade ou da prepotência da equipe do governo federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta na Assistência Social e do aprendizado com a gestão da saúde, em particular com o SUS. (SPOSATI, 2006, p.102).

Os princípios organizativos do Sistema são: universalidade por meio de fixação de níveis básicos de cobertura de benefícios, serviços, programas, projetos e ações de Assistência Social de forma partilhada entre os entes federativos; descentralização político-administrativa; padronização dos serviços de Assistência Social em sua nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento para todo território nacional; criação de espaços institucionais de defesa social e institucional para manifestação dos interesses dos usuários e de violações dos seus direitos, manutenção de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) como porta de entrada do sistema em cada cidade; constituição da rede de serviços subdivididos entre: proteção social básica e especial; territorialização da rede de Assistência Social, visando maior aproximação da população; fiscalização e controle dos serviços sócio assistenciais; articulação de cobertura com as demais políticas sociais e econômicas, principalmente com as políticas de saúde e previdência social; manutenção do sistema democrático e participativo de gestão e controle social, através dos Conselhos e das Conferências de Assistência Social realizadas a cada biênio, manutenção do sistema de gestão de pessoas através da contínua capacitação dos gestores, dos profissionais que operam a política e dos serviços de assistência social; manutenção da articulação institucional com órgãos de sistemas de defesa dos direitos humanos, em específico com os de defesa da criança, do adolescente, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, minorias, proteção às vítimas de exploração e violência social, sexual e familiar, adolescentes ameaçados de morte, promoção do direito à convivência familiar.

Em relação aos serviços sócio assistenciais, o SUAS aponta como prioridade o Sistema de Proteção Social. Este consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios, para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo de vida, à dignidade humana e à família,

como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional. O Sistema de Defesa Social e Institucional aponta para a política de assistência social, articulada as outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. E, o Sistema de Vigilância Social tem por objetivo informar as características e dimensões das situações de precarização que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos, à sua autonomia, à socialização e ao convívio familiar. Para o cumprimento dos objetivos propostos será necessário o envolvimento, a competência e o compromisso dos profissionais para com a Política de Assistência Social, na produção de conhecimento sobre as demandas de proteção social básica e especial, através de estudos territorializados das situações de vulnerabilidades sociais de cada município.

Neste sentido, o SUAS propõe o sistema de monitoramento, principalmente na área da criança e adolescente; o Sistema de indicadores de controle e avaliação dos resultados da rede de serviços socioassistenciais; a manutenção de banco de dados das famílias, dos usuários e da rede de serviços de Assistência Social, e o Sistema de gerenciamento da rede de serviços sócio assistenciais direto e conveniado, bem como seu funcionamento, instalações, distribuição territorial face ao acesso e à proximidade de demanda.

- O Sistema de Defesa Social e Institucional deve ser promovido por intermédio dos ouvidores, centros de referência, centros de apoio sócio-jurídico à infância, juventude, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, usuários dos serviços e benefícios de Assistência Social, visando à construção de normas que disponham sobre o funcionamento dos serviços e o acesso aos benefícios sob garantia da concretização dos direitos socioassistenciais. Dentre esses direitos assegurados no SUAS estão:
- Direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, por parte de todos os serviços sócio assistenciais, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos.
- Direito do tempo, de modo a acessar a prestação de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade, sendo-lhe garantido o direito à informação sobre o funcionamento dos

serviços, direito do usuário ao protagonismo e manifestação dos seus interesses, direito do usuário da oferta qualificada de serviço.

Logo, o SUAS tem por direção o desenvolvimento humano, os direitos de cidadania e o dever de garantir seguranças, como: acolhida, renda, convívio familiar e comunitário, desenvolvimento da autonomia e sobrevivência, através da hierarquização de serviços que visam reverter às situações de vulnerabilidade e risco social vivenciadas pelas famílias.

O Sistema Único de Assistência Social, em construção no país, é a materialização de uma agenda democrática cuja biografia tem raízes históricas nas lutas e contradições que compõem esse direito social, que foram e são objeto da atenção de intelectuais, da atuação de militantes e da ação de trabalhadores sociais em todo o país. Esse processo histórico de alguma duração, perto de quatro décadas, continua a requisitar muita atenção, já que aparece como referência para a montagem da nova condição da política de assistência social em curso. Esta justa “retrovisão” assessora o enfrentamento dos desafios colossais que envolve o projeto e o processo desse inédito sistema e garante a manutenção do seu compromisso central, que é solapar o flagrante desmonte do sistema de direitos sociais arduamente conquistados, que andava em curso no Brasil até 2003. (Lopes, 2006, p. 77).

O Sistema de Proteção Social, segundo a PNAS (2004), deve ser direito de todos os cidadãos sem qualquer restrição, sendo subdivididos em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. Estes devem ser organizados de forma que garanta aos seus usuários o pleno acesso ao conhecimento de direitos sócio assistenciais e da sua defesa.

A Proteção Social de Assistência Social consiste:

No conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social para redução e preservação do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional. (NOB/SUAS, 2005, p.90).

Assim, a proteção social, através de serviços sócio assistenciais operados em rede, deve proteger e recuperar as situações de abandono e isolamentos de idosos, jovens, adultos, crianças e adolescentes, resgatando a capacidade de convívio, e construindo autonomia. Desse modo, à assistência social legitima as demandas de seus usuários e configura-se como espaço de ampliação de protagonismo.

As ações de Proteção Social Básica, segundo a PNAS (2004), são aquelas que possuem caráter preventivo ao risco para famílias que vivem em territórios vulneráveis. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização dos vínculos afetivo-relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). A PNAS (2004) prevê, ainda, o desenvolvimento de serviços, programas e projetos executados pelas três esferas de governo, que devem ser articulados através do SUAS.

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (PNAS, 2004).

Os serviços de proteção especial estão subdivididos em Proteção Social de Média Complexidade e Proteção Social de Alta Complexidade. Os serviços de média complexidade são oferecidos pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), para famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas que ainda não romperam seus vínculos. Esta modalidade de serviços requer maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e individualizada, e/ou de acompanhamento sistemático e monitorado.

Os serviços de proteção especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral, tais como: moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, que necessitam ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário. Esses serviços orientam que a proteção social determine a ruptura definitiva do paradigma conservador, na qual identifica os usuários da política de assistência social como necessitados, mendigos e pobres. Tais idéias conformam ações tutelares e subalternizadas, que acabam por discriminar e apartar os usuários da condição de sujeitos de direito.

O SUAS realiza a garantia de direitos de proteção social ativa, isto é, não submete o usuário ao princípio da tutela, mas a conquista de condições de autonomia, resiliência e sustentabilidade, protagonismo, acesso a oportunidades, capacitações e serviços, condições de convívio e

socialização, de acordo com sua capacidade, dignidade e projeto pessoal e social. (NOB-SUAS 2005, p.21)

Em relação à gestão, o SUAS comporta quatro tipos: dos municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União. Conforme a NOB/SUAS no caso da gestão municipal, três níveis são possíveis: inicial, básica ou plena.

Na *Gestão inicial*, os municípios deverão alocar e executar serviços de Proteção Social Básica, devendo receber recursos da União através do Fundo Nacional de Assistência Social, transformados em pisos que levarão em conta requisitos e estabelecendo responsabilidades para distribuição dos recursos.

Os municípios em *Gestão Básica* devem assumir a gestão da Proteção Social Básica, responsabilizando-se em ofertar programas, projetos e serviços sócio assistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários. Devem ainda manter o sistema de Vigilância Social, através dos Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)<sup>7</sup>.

Na *Gestão Plena*, é garantido ao município a gestão total das ações de Assistência Social, tanto em relação à Proteção Social Básica e à Proteção Social Especial. As ações são financiadas mediante repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, ou diretamente aos usuários, ou em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social.

Merecem destaque os eixos estruturantes do SUAS que contemplam: a territorialização, a matricialidade sócio familiar; o financiamento partilhado entre os entes federados, a valorização do controle social, a participação popular/cidadão usuário, a qualificação de recursos humanos, a informação, o monitoramento, a avaliação e sistematização de resultados.

Em relação à territorialização, Koga (2003), afirma que:

Pensar na política pública a partir do território exige um exercício de revista à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive neste território (...). A perspectiva de totalidade, de integração entre os setores para uma efetiva ação pública... vontade política de fazer valer a diversidade e a inter-relação da políticas locais". (Koga,2003, p.25).

---

<sup>7</sup> Segundo o SUAS, o CRAS presta atendimento socioassistencial às famílias e indivíduos inserindo-os na rede de proteção social de assistência social. O centro identifica situações de vulnerabilidade e risco social no seu território de abrangência, articula e potencializa os serviços da rede de proteção social básica disponíveis. Tem por objetivo promover a convivência social, familiar e comunitária e assegurar às crianças, jovens, adultos e idosos e suas famílias, condições para o exercício de sua cidadania.



O conhecimento do território, segundo a autora, nas suas medidas intra-urbanas possibilita levantar, além das carências, as potencialidades do lugar, para o fomento de estratégias específicas da ação pública. Implica, ainda, a participação dos sujeitos que constroem estas potencialidades locais, e considera as vulnerabilidades e riscos sociais de cada município.

O eixo matricialidade sócio familiar refere-se à necessidade de colocar a família como foco de intervenção da política de assistência. O seu fortalecimento é um dos objetivos da PNAS, tendo em vista que a família é o espaço primeiro de proteção e socialização dos indivíduos e que, para que cumpra suas funções, deve ser protegida, fortalecida, respeitada em sua autonomia e em seu protagonismo. Não se trata de responsabilizar a família por suas vulnerabilidades, pois estaríamos contradizendo o princípio da primazia do Estado na responsabilidade da condução da PNAS.

No que se refere ao financiamento da Assistência Social e à valorização do controle democrático, a PNAS indica que são eixos intimamente relacionados, pois o financiamento se efetiva através dos Fundos de Assistência Social. Estes tem como critérios a partilha de todos os recursos neles alocados pelos respectivos Conselhos de Assistência Social. Todos os recursos devem respeitar a deliberação dos Conselhos de Assistência Social, no âmbito da união e dos estados, que deve ser antecedida de pactuação<sup>8</sup> nas Comissões Intergestores equivalentes.

O financiamento respeita indicadores de acordo com: o porte dos municípios; a taxa de vulnerabilidade social municipal; a receita corrente líquida municipal per capita; os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social - MDS para proteção Social Básica per capita; a taxa de urbanização; a especificidade regional; a taxa de intensidade da pobreza; a taxa de crescimento da população residente; a taxa de evasão escolar; a qualificação de mão de obra; a taxa de mortalidade infantil, entre outros.

Por sua vez, o termo controle social tem sua concepção advinda da Constituição Federal de 1988, que visa à efetivação da participação popular no

---

<sup>8</sup> Segundo a NOB/2005, entende-se por pactuação as negociações estabelecidas com a anuência das esferas de governo envolvidas, no que diz respeito à operacionalização da política, não pressupondo processo de votação, nem de deliberação. As pactuações somente serão possíveis na medida em que haja concordância de todos os entes envolvidos.

processo de gestão político-administrativo dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Este tem como representação máxima os Conselhos em seus diferentes níveis de governo: municipal, estadual e nacional.

Os conselhos de assistência social fazem parte do Poder Executivo. Eles orientam, fiscalizam e formulam a política pública junto com o governo. Portanto, os conselhos não fazem as leis, eles devem primar por seu cumprimento. A competência do conselho de assistência social tem a ver com o poder que é dado aos conselheiros para a prática de determinados atos previstos em lei. A LOAS define como competência dos conselheiros a possibilidade de tomar decisões sobre as ações administrativas de planejamento e controle das ações governamentais e das entidades socioassistenciais, para que os direitos dos cidadãos em situação de vulnerabilidade sejam concretizados.

- Os conselhos devem seguir as orientações gerais, a saber: composição paritária, ou seja, os conselhos devem ter o mesmo número de representantes da sociedade civil e de representantes dos segmentos governamentais. Este princípio tem o objetivo de garantir que numericamente o governo e a sociedade civil tenham o mesmo peso;
- legitimidade da representação, seus representantes devem ter plenas condições para serem os legítimos defensores dos segmentos que representam. Este princípio tem como objetivo assegurar a qualidade da participação dos diferentes segmentos da sociedade;
- estrutura básica, como plenária e secretaria executiva. Esta se refere às condições essenciais para o bom funcionamento do conselho, que é responsável pela convocação das Conferências na sua esfera de atuação. A plenária é composta por todos os conselheiros, sendo que a secretaria deve ter suas atribuições definidas no regimento aprovadas em plenário e, entre outras responsabilidades, deve acompanhar a execução das deliberações do Conselho e servir de apoio administrativo às suas atividades. Os conselhos e conferências formam as chamadas instâncias deliberativas da assistência social, porque nelas os participantes têm o poder de decisão sobre a política.

As Comissões Intergestora Bipartite (CIB), anteriormente mencionadas, constituem-se em espaços de interlocução de gestores. Sua composição deverá levar em consideração o porte dos municípios para que eles mesmos sejam representados de forma democrática, atendendo seus interesses e necessidades.

A Comissão Intergestores Tripartite (CIT) é o espaço de articulação entre os gestores (federal, estaduais e municipais). Caracteriza-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social.

Sobre o eixo “qualificação dos serviços”, o SUAS preconiza uma Política de Recursos Humanos com vistas a valorizar o trabalhador da área social, que, devido aos diversos serviços oferecidos, necessitam de aprimoramento e capacitação profissional. Visando atender essa diretriz da PNAS, foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, em 13 de Dezembro de 2006, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS), através da resolução 239. Esta se traduz em importante instrumento de gestão se o seu conteúdo for pactuado e assumido pelos gestores da Assistência Social. Além disso, pode auxiliar os Conselhos de Assistência no controle da gestão do SUAS e ser referência para todos os profissionais envolvidos com a política de assistência.

A atual proposta da PNAS, assim como seu sistema, o SUAS, é um grande avanço para a Assistência Social. Os profissionais (entre eles os assistentes sociais) precisam estar intensamente envolvidos na sua implementação crítica, apresentando propostas de trabalho que ultrapassem a mera demanda institucional e endossem a luta pela efetivação das diretrizes propostas na legislação. É importante perseguir um leque de alianças com profissionais de outras áreas, com os movimentos sociais, com a população usuária e com as entidades da sociedade civil comprometidas com a emancipação social, no sentido de aglutinar forças e criar mecanismos em torno da contribuição para a reversão dessa situação de exploração e dominação.

## **2 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA REVISTA SERVIÇO SOCIAL & SOCIEDADE**

Este capítulo apresenta o percurso metodológico da pesquisa, que consiste em um estudo bibliográfico, contemplando artigos que tratam da PNAS (2004) publicados no periódico Serviço Social & Sociedade. O capítulo traz ainda a análise dos dados, ressaltando alguns elementos fundamentais que auxiliam na compreensão do pensamento dos autores. Esses elementos foram organizados em temas e identificados seus núcleos de sentidos, possibilitando contextualizar a multiplicidade de posicionamentos sobre o tema analisado.

### **2.1 Caminho percorrido**

Com vistas a assegurar a visibilidade do processo de construção dos dados, é importante esclarecer a estruturação e o desenvolvimento da pesquisa, assim como apresentar a técnica utilizada para as análises das informações coletadas no transcorrer da sua realização. Para tanto, são descritos os momentos que compuseram a análise, sendo eles divididos em: descrição do material analisado e a operacionalização da análise.

#### **2.1.1 Objeto de reflexão: descrevendo a análise**

A análise foi realizada nos meses de abril a junho de 2011, tendo como base os periódicos publicados na Revista Serviço Social & Sociedade no período de 2004 a 2010, referentes ao tema da Política Nacional de Assistência Social. Este espaço temporal foi delimitado considerando a regulamentação do SUAS, que demarcou a implementação da referida política, e, possivelmente, as mudanças, os avanços e as dificuldades encontradas para sua efetivação nos anos que o seguem, e registradas pela produção teórica.

A escolha deste periódico se deu pela visibilidade que o mesmo tem no meio científico. A Revista Serviço Social & Sociedade surgiu no ano de 1979, numa conjuntura de profunda efervescência da sociedade brasileira, quando já se tornava madura a luta política para a derrubada da ditadura militar implantada no país em 1964. A mesma se direciona para a categoria dos assistentes sociais e para

profissionais de áreas afins. Tem como público alvo: professores, pesquisadores, alunos e profissionais, constituindo-se em espaço que instiga e estimula a interlocução no interior do Serviço Social e com outras áreas do conhecimento. É a única Revista na América Latina que chegou ao número 100, mantendo um fluxo regular de publicação durante trinta anos. Possui ainda classificação no Estrato A1 no Sistema Qualis Periódicos da CAPES/MEC e indexação pelo SCIELO, o que confere o caráter acadêmico científico a uma revista de uma Editora privada.

Para realização da pesquisa, fez-se indispensável uma busca em todas as revistas publicadas, visto que seus artigos não estão disponíveis *on-line*. Para tanto, realizou-se a busca nos periódicos disponíveis na biblioteca da Universidade Federal de Santa Catarina. Deve-se ressaltar que as edições números 97 e 98 não estavam disponibilizadas na mesma, obrigando a pesquisadora a realizar uma busca no *site* da editora Cortez, para verificar se os artigos publicados fazem menção ao objeto estudado, a fim de não comprometer a pesquisa. Após o contato inicial com todos os artigos, fez-se necessário “filtrar” os mesmos, priorizando os que remetem ao contexto analisado.

O *corpus* para análise ficou composto por onze artigos, sendo a maioria dos autores Assistentes Sociais, a saber.

1. Especificidade e intersectorialidade da Política de Assistência Social. ( Aldaíza Sposati, 2004) (Anexo A);
2. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. ( Aldaíza Sposati, 2004) (Anexo B);
3. A Assistência Social na prática profissional: história e perspectivas. (Maria Carmelita Yasbek, 2006) ( Anexo C)
4. Política Social e Serviço Social: contextos distintos, desafios semelhantes. (Joana Garcia, 2006). (Anexo D)
5. O SUAS e os direitos socioassistenciais: A universalização da seguridade social em debate. (Beatriz Augusto de Paiva, 2006) (Anexo E);
6. O Primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. (Aldaíza Sposati, 2006) (Anexo F).
7. Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação. (Maria do Carmo Brant Carvalho, 2006) (Anexo G);
8. Gestão da informação no SUAS. (Luziéli Tapajós, 2006) (Anexo H);
9. SUAS e os Serviços Socioassistenciais. ( Egli Muniz, 2006) (Anexo I);

10. Avaliação da Política de Assistência Social no Brasil neoliberal: instrumento de controle exercido pela população ou sobre a população? (Adriana Amaral Ferreira Alves, 2007) (Anexo J)

11. O SUAS e a universalização da renda social mínima no Brasil. (Júlio César Torres, 2007) (Anexo L).

Destaca-se que foram explorados os artigos que fazem menção a PNAS, bem como os sentidos deles depreendidos sobre o tema.

### 2.1.2 Operacionalização da análise

A metodologia da presente pesquisa compreende um estudo bibliográfico, contemplando artigos publicados no periódico Serviço Social & Sociedade que tratam sobre a PNAS (2004). A abordagem da pesquisa foi de natureza qualitativa e a construção dos dados foi realizada com base na análise de conteúdo.

A modalidade utilizada foi à temática, segundo a metodologia sugerida por Bardin (1991), que prevê a identificação dos sentidos nos textos, neste caso, sem quantificar a frequência dos temas. Estes, por sua vez, são entendidos como unidades de significação retiradas do texto analisado, a partir de critérios estabelecidos com base nos conceitos trabalhados e que norteiam a construção dos dados.

Primeiramente, foi realizada a leitura flutuante dos artigos, o que permitiu organizar o material analisado, para em seguida se ater a cada artigo em particular, no sentido de realizar uma análise vertical e em profundidade. Este momento possibilitou identificar os temas mais significativos e que remeteram aos sentidos elucidados pelas referências teóricas utilizadas. Posteriormente, foi feita a leitura horizontal para identificar os núcleos de sentidos presentes em cada artigo analisado e categorizá-los. Ademais, recorreram-se às categorias assistência, assistencialismo e política de assistência social, considerando a interação de elementos entre eles, o que possibilitou contextualizar a multiplicidade de posicionamentos identificados sobre o tema.

### 2.1.3 A análise dos dados

Longe de dar conta da miríade de posicionamentos que envolveram os assuntos sobre a PNAS, alguns elementos fundamentais auxiliaram a compreender os pensamentos dos autores. Esses elementos foram organizados em temas e sinalizados por núcleos de sentidos.

Dentre os núcleos temáticos identificados com o processo de análise dos dados, foram priorizados aqueles que dão visibilidade à construção do debate acerca da PNAS (2004). Para compreensão do material, recorreram-se às categorias assistência, assistencialismo e política de assistência social. Estas, associadas à organização dos dados, possibilitaram a construção dos seguintes núcleos temáticos: historicidade da assistência social; assistência e assistencialismo, assistência como política pública; sistema de gestão e fazer profissional e política pública. Destaca-se que cada núcleo temático aponta para um ou mais sentidos, analisados e discorridos ao longo do capítulo.

Em relação ao núcleo de sentido referente à historicidade da assistência social, duas autoras (Sposati, 2004; Paiva, 2006) para tratar do SUAS iniciam suas análises contextualizando a trajetória da Política de Assistência. É importante notar que as mesmas discorrem considerações e empregam sentidos próximos, embora Paiva (2006) introduza ainda elementos não desenvolvidos pela outra autora. Sposati (2004) enfatiza que:

“O processo de construção do campo da assistência social como política social, tem sido historicamente relegado ou, no mínimo, retardado por exigência da necessária ruptura com o conservadorismo, que sempre demarcou o âmbito e o modo da gestão da assistência social no caso brasileiro.” (Sposati, 2004, p.34)

Paiva (2006), por sua vez, faz a seguinte consideração:

“Essa tradicional demarcação que lhe imprimiu um mistificado caráter de ação meramente adjutória – como forma compensatória e parcial de alívio da pobreza - e revestiu suas ações e medidas de precários aparatos, em termos de recursos financeiros, humanos e materiais. Tal versão conservadora gerou também grave desresponsabilização governamental, não obstante o marco político-legal estabelecido desde 1988 e depois em 1993 com a LOAS, ao secundarizar esta área de ação como não merecedora de sanção pública relevante. Do que se trata, agora, é desencadear, ademais, uma contundente ruptura com esse legado de precarização e focalização dos serviços, tarefa central para o novo Sistema Único de Assistência Social – SUAS”. ( Paiva, 2006, p.07)

A autora (Sposati, 2004) parte da historicidade da assistência social, evidenciando a dificuldade da mesma em ser caracterizada como política pública, devido ao longo período em que foi materializada como ações assistencialistas, sendo este o sentido identificado e presente no pensamento de Paiva (2006). Entretanto, a autora acrescenta que essa postura assistencialista da assistência resultou em uma imparcialidade do Estado, que passou a demarcar suas responsabilidades governamentais para a sociedade civil através de organizações não-governamentais, ou seja, operacionalizando as ações de assistência social através de agentes isolados, sem desenvolver articulação em rede. Tais afirmações são particulares ao debate realizado por Paiva (2006) e se distanciam da discussão desenvolvida por Sposati (2004).

Outro núcleo temático evidenciado com o *corpus* refere-se ao assistencialismo, característico das ações pautadas na benemerência realizadas por instituições filantrópicas, contradizendo as ações de assistência pautadas na política pública. Este núcleo tem por característica sinalizar as reflexões das autoras, Sposati (2004) e Yasbek (2006), sobre as mudanças na prática profissional realizadas pela assistência como política pública. Sposati (2004) ressalta que:

Fazer assistência social é, via de regra, confundido com assistencialismo e voluntarismo. (...) A política pública de assistência social não é o serviço social como disciplina profissional, e sim um conjunto de responsabilidades públicas do Estado que deverá exercê-las de forma descentralizada, participativa e afiançadora de direitos. (Sposati, 2004, p.36)

Yasbek (2006) destaca ainda que:

A LOAS é sem dúvida, uma mudança substantiva na concepção da assistência social, um avanço que permite sua passagem do assistencialismo e de sua tradição de não política para o campo da política pública.” ( Yasbek, 2006,p.127)

Embora as autoras comunguem da mesma opinião, portanto, do mesmo sentido, em relação ao processo assistencialista que revestiu a profissão durante muito tempo, Sposati (2004) afirma a necessidade interventiva do Estado, enquanto Yasbek (2006) indica a necessidade de um novo modelo estatal de gerir a assistência no país. Ressalta que é somente a partir da LOAS que a assistência poderá abandonar seu caráter de assistencialismo e se firmar como política pública. A Loas deve ser entendida como o marco legal de ruptura entre assistência social e



assistencialismo e a partir dela começa a empreender um conjunto de esforços no sentido de materializá-la, sendo a PNAS um ponto de grande relevância. Sposati (2004) apresenta sua postura frente às responsabilidades do Estado em realizar políticas públicas voltadas à garantia de direitos, desmistificando o caráter de assistencialismo.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, abriu-se um leque de direitos no campo social. As ações antes fragmentadas e confusas pautadas na caridade e ajuda, agora tem por objetivo romper com essas práticas assistencialistas e assumir uma postura de assistência como direito constitucional. Nesta direção, os autores que compõem o *corpus* apresentam uma discussão acerca da assistência enquanto política pública, o que possibilitou a construção deste outro núcleo temático. Nesta discussão, cinco autores, entre eles Yasbek (2006), Sposati (2004), Paiva (2006), Garcia (2006) e Torres (2007), evidenciam suas opiniões relativas a esse tema.

Yasbek afirma que:

“Dessa forma a assistência social como campo de efetivação de direitos é (ou deveria ser) política estratégica, não contributiva, voltada para a construção e o provimento de mínimos sociais de inclusão e para a universalização de direitos, buscando romper com a tradição clientelista e assistencialista que historicamente permeia a área onde sempre foi vista como prática secundária, em geral adstrita às atividades do plantão social, de atenções em emergências e distribuição de auxílios financeiros.” (Yasbek, 2006, p.128)

Identifica-se, portanto, que a autora ao se referir à assistência social se remete ao campo do direito social, entendendo que não cabe no atual cenário da política pública exercer assistência voltada à benemerência. Logo, deve-se ter um prévio conhecimento teórico acerca das deliberações das políticas públicas para que não haja distorções na realização da sua prática. A concepção descrita remete para a importância de conhecer a política com vistas a orientar ações aos indivíduos com o propósito de prevenção social.

Nesta perspectiva, as ações preventivas contra as situações de risco e vulnerabilidades são realizadas por meio do desenvolvimento das potencialidades e aquisições dos sujeitos, fortalecendo seus vínculos familiares e comunitários. Ou seja, as situações decorrentes da perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; dos ciclos de vida; de identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; da desvantagem pessoal resultante de deficiências;

da exclusão pela pobreza e/ou no acesso às demais políticas públicas; do uso de substâncias psicoativas; das diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos indivíduos; da inserção precária ou não inserção no mercado formal e informal; das estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência, podem representar risco pessoal e social aos sujeitos e coletividade.

Em sua análise sobre o tema, Sposati (2004) ressalta que:

No campo da seguridade social a assistência social é proteção, portanto, deve operar preventiva e protetivamente nas situações de risco social. Deve prover proteção social básica e especial, isto é, a assistência social estuda o processo de proteção social, de previdência e da saúde. (Sposati, 2004, p.41)

A autora aponta, também, a importância da proteção social remetida a ações protetivas em situações de riscos e vulnerabilidades:

A noção de risco social exige que a assistência social estabeleça quais as situações que tornam os cidadãos mais sujeitados a vivência de um risco. Portanto, definir o conteúdo próprio da política de assistência social exige estabelecer quais as vulnerabilidades sociais que devem ser cobertas por uma política de proteção social ou de seguridade social. (Sposati, 2004, p.44)

Tal ponto de reflexão evidencia a consonância de opiniões entre Sposati (2004) e Yasbek (2006), sendo exemplar o pensamento desta autora: “a inserção da Seguridade Social aponta também para seu caráter de política de Proteção Social articulada com outras políticas do campo social, voltadas para a garantia de direitos e de condições dignas de vida”. (Yasbek, 2006, p.127).

Com isso, a autora afirma que esse novo sistema caracterizado na Proteção Social implica na defesa das políticas públicas, na realização de programas que garantam a realização de políticas públicas, e ressalta, ainda, a importância dessas políticas estarem interligadas com outros setores que primam pela garantia dos direitos dos cidadãos.

Partindo do pressuposto da assistência social voltada para particularidades de ações, Paiva (2006) apresenta opinião distinta ao que foi argumentado, enfatizando que:

O direito à assistência social é, portanto, abertamente contraditório uma vez que perfilha direitos universais ao lado de direitos especiais de forma inédita: é incondicional e não diretamente contributivo, destinado a quem deles necessitar. (...) Nessa perspectiva, revela-se, com maior grau de complexidade, a importância das medidas de proteção socioassistencial

diante do desafio de combinar universalidade e seletividade, por meio da composição de respostas específicas e básicas. (Paiva, 2006,p.11)

Nessa chave de interpretação, a autora discorre criticamente sobre a questão da seletividade nos programas assistenciais, chamando a atenção para a importância de analisar a assistência como direito de todo cidadão, segundo leituras que se distanciam daquelas apresentadas por Sposati (2004) e Yasbek (2006). Para tanto, Paiva (2006) demonstra que a proteção social é viabilizada em níveis de gestão, dando importância a suas características e particularidades. Logo, aponta que a PNAS atende de maneira individualizada e não coletiva aos sujeitos, e enfatiza a necessidade desta Política ser realizada por um novo paradigma de ações socioassistenciais que reafirmem o campo dos direitos.

A perspectiva conservadora obstina-se também em impregnar as ações socioassistenciais de forte ênfase particularista, meritocrática e focalista, e metamorfoseá-las em “adjutórios” caritativos e compensatórios. Por este formato, a assistência social, como área de política social, encontra maiores desafios na busca de alcançar o estatuto efetivo de política pública alicerçada de direitos, restrita que sempre esteve em desempenhar exclusivamente a função de paliativo, cujo propósito restringe à distensão de conflitos e situações extremas de destituição, as chamadas situações de vulnerabilidade e risco social. (Paiva, 2006, p.10)

Sposati (2004), por sua vez, argumenta que a Assistência Social, como política de Estado, é uma condição para o alargamento e crescimento do complexo sistema de bem-estar social brasileiro, constitucionalmente concebido como seguridade social.

Considerando que o Estado nega os padrões de proteção social assumidos pela assistência no decorrer de sua trajetória, pode-se perceber que o mesmo passa a geri-la a partir de um modelo focalista, através de ações coletivas e individualizadas, descaracterizando assim o novo modelo da assistência social. Garcia (2006) enfatiza:

Em relação ao caso brasileiro, a chamada crise do Estado protetor é inteiramente diferenciada, pois este modelo tem não só formato e duração distintos, como seu enraizamento cultural ainda é incipiente e suscetível a interrupções. Ainda assim, uma das fortes bandeiras do Serviço Social é a luta pela garantia de direitos e pela expansão dos Serviços Sociais. (Garcia, 2006, p.11)

Com isso, pode-se considerar que a luta pelo reconhecimento da assistência como direito é um processo em andamento. Contudo, com a PNAS

(2004) e, conseqüentemente, o SUAS (2005), houve um substancial avanço neste campo. Torres (2007, p.53) ressalta que:

Mais do que isso, o Suas está efetivamente materializado e suas reais condições não apenas para se elevar a assistência social como política pública no âmbito da seguridade social, mas principalmente consolidando o caminho mais variável na contemporaneidade para uma reforma do sistema de proteção social brasileiro.

Este Sistema de Proteção Social, segundo a PNAS, é preconizado a todos os cidadãos sem qualquer restrição. É caracterizado por ser um modelo descentralizado e participativo, constituído pela regulação e organização em todo território nacional das ações sócio assistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias e o território com base na organização, passando a ser definidos pela função que desempenham, pelo número de pessoas que dele necessitam e pela sua complexidade. Nesta perspectiva, Sposati (2004, p.52) considera:

É uma política que se desloca para o território, e como a saúde desloca-se de unidade física do serviço até o local de permanência das pessoas ou de sua morada e convívio. A assistência social desterritorializa, sua ação para o lugar onde estão as pessoas.

Muniz (2006, p. 153) também faz referência ao princípio de territorialização, enfatizando:

Que no Brasil o SUAS também adota o princípio da territorialização para a função da proteção social básica. O equipamentos físicos que centralizam meios e recursos humanos técnicos operando sobre uma localidade é representado pelo Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, unidade de pública estatal que funciona como “porta de entrada” da rede de serviços socioassistenciais do território.

Partindo do pressuposto da territorialização, enquanto estratégia para implantação do SUAS, fica evidente que seu objetivo é tornar os serviços assistenciais mais próximos da população, bem como possibilitar o conhecimento das situações de vulnerabilidade e risco social através da análise do cotidiano e estudo cultural sobre a população que vive no território. Ademais, visa promover a inclusão social e melhorar a qualidade de vida daquela população, resolvendo problemas concretos, buscando soluções a partir da divisão territorial que identifique conjuntos populacionais em situação similar.

Considerando tais entendimentos, pode-se afirmar que os autores Sposati (2004) e Muniz (2006) adotam os mesmos sentidos para suas reflexões ao citarem em seus textos que a política de assistência parte do pressuposto de realizar ações a partir do seu espaço de trabalho, levando em conta as singularidades e particularidades de cada território, sua cultura e necessidades especiais. Muniz (2006, p.153) revela, ainda, que “este princípio é realizado principalmente na proteção social básica, representado pelo Centro de Referência da Assistência Social, visto que trabalha diretamente com as famílias”.

Este novo modelo de assistência, focado na proteção social através de um sistema que reorganiza as ações e objetiva a universalização e a equidade, teve como ponto positivo a incorporação das demandas da sociedade e de seus demandantes, que, até então, eram vistos como os pobres. Pós SUAS, devem ser vistos como cidadãos de direito. Tal debate apontou para outro núcleo temático, denominado de “sistema de gestão”, que congrega a posição de oito autores sobre o tema, sua construção e dificuldades de implementação, sendo eles: Sposati (2006; 2004), Yasbek (2006), Paiva (2006), Tapajós (2006), Sposati (2006), Muniz (2006), Brant de Carvalho (2006) e Torres (2007).

A primeira autora discorre sobre o entendimento do sistema de gestão, representado na atualidade pelo SUAS:

Entendo que a construção do SUAS - Sistema Único de Assistência Social exige que se tenha como ponto de partida, unidades de concepção, quanto ao âmbito e conteúdo, da política da Assistência Social sob o paradigma de direito e da cidadania. Esta perspectiva fundamentadora do SUAS traz por consequência a necessária ruptura, com o paradigma conservador que a organiza até hoje. (Sposati, 2004, p.171)

Neste sentido, Sposati (2004) faz referência à importância de conhecer a Política de Assistência Social, pois a mesma se distancia de todas as formas do modelo conservador no qual se apresentou durante muito tempo, ou seja, as ações na era SUAS devem romper com o assistencialismo. Quanto a sua construção, a autora ressalta que:

A construção do SUAS opera a assistência social como política pública, com fundamento constitucional no sistema de seguridade social, não contributiva, visando assegurar direitos consistentes em prestações pelo Estado e pela sociedade aos segmentos em situação de vulnerabilidade descritos no artigo 203 da Constituição Federal. (Sposati, 2004, p.173)

Yasbek (2006) detalha a divisão de responsabilidades que o SUAS prevê e destaca:

O SUAS é constituído pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios, no âmbito da assistência social prestados diretamente - ou por meio de convênios com organizações sem fins lucrativos -, por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das funções mantidas pelo poder público. É o modo de gestão compartilhada que divide responsabilidades para instalar, regular, manter, e expandir as ações de assistência social. (Yasbek, 2006, p. 130)

Em suas falas as autoras comungam do mesmo sentido a respeito do novo modelo de gestão da assistência social, calcado na divisão de responsabilidades entre as esferas públicas e a sociedade. Este modelo, baseado na articulação de políticas, permite expandir as ações de assistência e assegurar que a população tenha acesso a bens e serviços que lhe são de direito.

Paiva (2006, p. 9) ressalta que:

O redesenho das ações socioassistenciais no âmbito do SUAS é estratégico para a resolução de contradições de alguns dos termos mais caros, a concretização do direito a assistência social: a combinação entre os princípios da universalidade e da seletividade, a articulação das dimensões preventivas e especialmente protetivas da política pública de assistência social e a potencialização das ações emancipatórias coletivas associadas ao desenvolvimento de relações personalizadas de reconstrução de novos projetos de vida dos indivíduos e famílias exposto aos processos de reprodução dos mecanismos que originaram sua condição de pobreza e de subalternização socioculturais.

Tapajós (2006, p.186) também faz referência ao novo modelo de gestão, ao afirmar que:

O SUAS funda-se na idéia não apenas de um novo modelo de gestão, diferenciando de qualquer iniciativa nesse campo, mas na noção do direito à proteção social ancorada na cidadania, abandonando as práticas minimalistas de atenção social ao requalificar essa política de seguridade social com o dever do Estado na direção da universalização.

Para tanto, Sposati (2006) aponta algumas mudanças após implementação do SUAS no que tange à organização pública.

Uma primeira consequência da implantação do SUAS é a provisão dos órgãos gestores com pessoal próprio, gerando a cultura pública e de responsabilidade por resultados e por garantias de direitos na assistência social. O gestor público da assistência social deixa de ser operador indireto da política e passa a exercer a responsabilidade de Estado. (Sposati, 2006, p.99)

Nesta perspectiva, Muniz (2006, p. 140) afirma que:

O SUAS rompe com a organização dos serviços com base nos segmentos populacionais (criança, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência) e os articula em redes de proteção social básica e especial, respondendo, aos lados dos benefícios, programas e projetos, a garantia das seguranças da acolhida do convívio, da renda, do desenvolvimento da autonomia e da sobrevivência a riscos circunstanciais. Estabelece, ainda, os serviços sócioassistenciais componentes de cada uma destas redes, introduzindo significativos avanços no traço dessa temática.

Ou seja, o SUAS é o elemento fundamental para implementação da PNAS, pois estabelece procedimentos técnicos e políticos em termos de organização e prestação das medidas sócio assistenciais, além da nova processualidade em relação à gestão e ao financiamento das ações organizadas no âmbito desta política pública. A gestão do SUAS deve ser descentralizada e participativa, regulando e organizando em todo o território as ações de Assistência Social, pressupondo gestão compartilhada e co-financiamento pelas três esferas do governo com definição de suas competências.

Com base nesta mudança, Sposati (2006, p. 97) descreve algumas alterações previstas em termos de gestão municipal.

Um movimento inicial decorrente da regulação SUAS reflete o reposicionamento dos gestores municipais vista as novas regras de habilitação dos municípios perante o SUAS (...) outro movimento provocado pela implantação do SUAS decorre da alteração do modo de financiamento federal, para os Estados e Municípios. (...) A partir do SUAS a transferência de recursos federais é realizado fundo a fundo para os municípios habilitados e na forma de piso.

Contudo, Brant de Carvalho (2006, p.127) faz críticas ao SUAS em relação à regulação e ao protagonismo dos entes federados:

O SUAS tal qual normatizado não oferece margens à inovação e protagonismo dos entes federados. O papel dos estados está claramente subsumido e secundarizado no SUAS. Ora são chamados para operar serviços de alta complexidade, ora para atuar nas bordas da política como capacitador de recursos humanos.” (Carvalho, 2006, p.127)

É interessante destacar o pensamento de Sposati (2006, p. 103) sobre esta posição:

Concordo com Brant de Carvalho quanto ao baixo protagonismo, se é que assim se possa dizer, dos governos estaduais dentre os entes federados na gestão do SUAS. Todavia discordo da sua justificativa por dois argumentos. Primeiro o texto do SUAS resulta de pactuação da qual os Estados participaram diretamente pelo FONSEAS – Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social e através de seus representantes no CNAS, na Comissão Intergestores Tripartite – CIT, além da presença direta em

plenárias em que o SUAS foi debatido. Lembre-se sempre que o texto da regulamentação SUAS resultou de contínuos debates e abertura de manifestação e não da proposição de um “grupo de iluminados” que o redigiram.

Evidencia-se, com isso, como esse debate é permeado por posicionamentos distintos, quase sempre em função de leituras teóricas sobre estado, políticas públicas, entre outras categorias de análise, que orientam compreensões particulares sobre o processo de implementação da PNAS. Entende-se, igualmente, que tal debate teórico é fundamental para o constante aprimoramento das diretrizes propostas e do “papel” de cada ente federativo na prestação das ações públicas de Assistência Social. Sobre esta discussão, Torres (2007, p. 53) explica a operacionalização do Sistema:

A partir da NOB/2005 delimitam-se definitivamente os níveis de gestão da política de assistência social sob a égide de um “sistema único”, definindo-se três níveis de gestão para os municípios (gestão plena intermediária e inicial), e dois níveis de gestão estadual (plena e inicial), além de garantir aos municípios não habilitados a responsabilidade do gestor estadual no co-financiamento das ações continuadas de assistência social.

Este novo sistema tem por característica a gestão descentralizada e participativa, regulando e organizando em todo o território nacional ações da Assistência Social, o que pressupõe gestão compartilhada com outras políticas e um co-financiamento pelas três esferas de governo com definição clara de suas competências. Este modelo de gestão respeita a diversidade existente entre os municípios e a realidade de sua população, definindo seus níveis de gestão de acordo com a proteção social que é ofertada, primando pela prevenção social na garantia de direitos.

Logo, o SUAS tem por direção o desenvolvimento humano, os direitos de cidadania e o dever de garantir seguranças, como: acolhida, renda, convívio familiar e comunitário, desenvolvimento da autonomia e sobrevivência, através da hierarquização de serviços. Estes visam reverter às situações de vulnerabilidades e risco social vivenciadas pelas famílias. Lopes (2006, p.77) discorre sobre tais avanços ao afirmar que:

O Sistema Único de Assistência Social, em construção no país, é a materialização de uma agenda democrática cuja biografia tem raízes históricas nas lutas e contradições que compõem esse direito social, que foram e são objeto da atenção de intelectuais, da atuação de militantes e da ação de trabalhadores sociais em todo o país. Esse processo histórico de



alguma duração, perto de quatro décadas, continua a requisitar muita atenção, já que aparece como referência para a montagem da nova condição da política de assistência social em curso. Esta justa “retrovisão” assessora o enfrentamento dos desafios colossais que envolvem o projeto e o processo desse inédito sistema e garante a manutenção do seu compromisso central, que é solapar o flagrante desmonte do sistema de direitos sociais arduamente conquistados, que andava em curso no Brasil até 2003.

O autor demonstra preocupação com o processo de instituição do SUAS, pois embora tenha alcançado o objetivo de garantir assistência como política de direito, este ainda se encontra muito suscetível ao contexto social e político, inclusive devido ao pouco tempo que está inserido nas agendas administrativas. Explicita que as décadas de 1990 e 2000 foram períodos importantes, pois apresentaram ganhos significativos no campo de direitos sociais, sendo necessária sua permanência através da organização política, diante do desmonte da seguridade social. Neste sentido, Sposati (2006, p. 97) argumenta:

Respeitosa que sou com o processo histórico, faço uma ressalva que é, ao mesmo tempo, um tributo: o SUAS não é produto do inesperado, da genialidade ou da prepotência da equipe do governo federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta na assistência social e do aprendizado com a gestão da saúde, em particular com o SUS.

Com base em Lopes (2006) e Sposati (2006), pode-se verificar que os autores comungam do entendimento de que o SUAS foi um direito conquistado depois de muitos anos de luta contra as formas assistencialistas que geriam a assistência social no Brasil. Entretanto, por ser uma construção histórica e democrática, este Sistema está em pleno processo de consolidação, convivendo com conquistas e desafios. Igualmente, a autora retoma a importância do Sistema Único de Saúde (SUS) para o processo de construção do SUAS, visto que o mesmo serviu de aprendizado para seu aperfeiçoamento.

Para Paiva (2006, p. 7), esse Sistema enfrenta desafios que destaca da seguinte forma:

Está em aberto o desafio de formulação e implantação de inovadoras e transformadoras metodologias de trabalho socioassistencial, que possa subsidiar o atendimento das equipes multidisciplinares integrantes dos novos espaços governamentais do SUAS notadamente os Centros e referências da Assistência Social, distribuídos nos territórios socialmente mais demandantes de todas as cidades brasileiras.

Com isso, verifica-se a preocupação da autora em relação às novas formas de trabalhar a assistência, voltada para um modelo descentralizado e

interligado através de rede de proteção social. Por rede pressupõe-se uma forma de organização horizontal, conectada, autônoma, participativa, colaborativa e de decisão compartilhada, onde o cidadão é atendido em todas as suas necessidades, por todas as políticas de maneira geral. A organização em rede amplia as possibilidades de ação, pois facilita a articulação entre as políticas setoriais e organizações.

Outro dado a ser considerado na análise da atual política de assistência social são as novas tecnologias da informação. Estas são valiosas ferramentas que possibilitam a construção de sistemas informatizados de dados, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da rede de proteção social, permitindo o controle do alcance dos resultados. Nesta perspectiva, Tapajós (2006, p.187) considera que:

Seguramente, o uso das tecnologias da informação como esteio para a gestão e para a realização da atividade socioassistencial de *per si*, proporciona ainda o alcance de três objetivos nucleares. Primeiro, o extraordinário incremento nos níveis da qualidade de acesso e oferta deste direito social e na sua administração. Segundo, a identificação das novas competências essenciais para que a gestão da política possa atingir seus objetivos e para enfrentamento dos desafios no campo das questões sociais. Terceiro, a oportunidade de manusear os dados produzidos para apreender a composição correta da assistência social como política social, em suas características gerais e seus segmentos singulares.

Pode-se, então, considerar que a circulação do fluxo de informações contribui para o processo de mudança e facilita a intercomunicação entre os membros que compõem a rede de serviços, tornando as ações mais eficazes. Tal fato remete para a discussão da avaliação da PNAS, sendo este outro núcleo temático evidenciado com a construção dos dados. Do conjunto do *corpus*, Alves (2007) é que trata dos parâmetros de análise da avaliação desta política, considerando o difícil processo histórico de luta de direitos enfrentados pelo país.

A questão da avaliação de políticas sociais, não tendo constituído uma tradição da administração pública brasileira, teve maior relevância a partir da década de 1980, em decorrência das exigências advindas dos organismos internacionais no que se refere à apresentação de resultados para garantir o financiamento de programas e projetos sociais. (Alves, 2007, p.23)

Neste sentido, a autora faz uma afirmação que transcreve a realidade enfrentada principalmente por países subdesenvolvidos, os quais devem responder sobre suas ações e delimitações a organismos internacionais. Ademais, ressalta que a avaliação das políticas públicas não deve ser vista como algo negativo, ao

contrário, deve ser verificada como a possibilidade de realizar melhoras tanto na maneira de gerir a política quanto na realização de ações que visam oferecer qualidade de vida à população.

A avaliação é uma das etapas das políticas sociais destinada a indicar sua reformulação, seja durante sua implementação, seja depois. O Brasil apresenta um histórico onde as avaliações são eventuais e informais, na qual se preocupam mais com a quantidade do que com a qualidade dos serviços. Com isso, o governo torna evidente sua postura autoritária e enfraquece a participação democrática, especialmente em relação ao controle social exercido pelas camadas populares sobre os processos decisórios das políticas governamentais. Partindo desta linha de análise, Alves (2007, p.24) considera que:

É, pois, sob estas circunstâncias que ficam comprometidas as ações de avaliação da assistência social, o que dificulta ainda mais a sua configuração como política pública, ficando restrita a ações pontuais, imediatas, sem um controle permanente, sobretudo em sociedades extremamente preocupadas com o impacto eleitoral.

Com sua afirmação, a autora deixa transparecer mais uma característica brasileira, a preocupação eleitoral e política partidária existente no Brasil. Neste sentido, tudo que ocorre em termos políticos tem ligações específicas com impactos partidários, o que se pode concluir que é um ponto fortíssimo para que não haja preocupação com a avaliação das políticas públicas num todo.

A avaliação da forma como vem sendo concebida e efetivada no âmbito do MDS, não traz nenhuma perspectiva de mudança social, reforçando a lógica tecnocrática que sempre caracterizou o planejamento econômico-social do Brasil: a defesa do sistema vigente. Todavia, a avaliação, situada no campo do planejamento econômico-social, além de uma técnica de gestão, aqui a tomamos, sobretudo como um “instrumento da luta política entre as classes sociais, os principais agentes da mudança social no capitalismo. (Alves, 2007, p.31),

O pensamento de Alves (2007) remete, ainda, para outro núcleo temático, qual seja: “fazer profissional e política pública”. Para a autora,

O assistente social, a partir de suas habilidades técnico-operativas, de sua fundamentação teórico-metodológica e de seus compromissos éticos e políticos, tem a possibilidade de imprimir uma visão e um conteúdo mais crítico, historicizado e totalizante nos processos de avaliação da política de assistência social, que tradicionalmente envolvem a coleta e análise de informações através de métodos burocráticos e formais, desprovidos de qualquer análise conseqüente que propicie uma abordagem do real mais além de suas singularidades imediatas e aparentes. (Alves, 2007, p.40)

Neste sentido, o assistente social, sendo um profissional que trabalha diretamente com a questão do direito, deve ter como instrumento básico a pesquisa e o conhecimento da realidade, ambos os elementos indispensáveis para o desenvolvimento do seu fazer profissional. Então, a partir de um referencial teórico-metodológico que lhe dê condições para decifrar e explicar a estrutura de dominação sociopolítica e econômica da sociedade burguesa poderá construir alternativas de enfrentamento às demandas cotidianas oriundas das condições precárias de vida dos sujeitos sociais, às quais devem sempre ser direcionadas ações que tenham por base valores democráticos e emancipatórios.

Sposati (2004, p. 39) coerentemente faz uma ressalva entre Assistência Social e o Serviço Social, ressaltando que:

Não há dúvida que a assistência social opera na dinâmica da extensão da agenda pública para novos direitos sociais. Este processo provoca tensão em outras áreas, mas esta tensão não é a política de assistência social. Isto significaria dizer que ela não opera provisões, mas só processos. Entendo que aqui se confunde o âmbito do serviço social, disciplina profissional que trabalha com processos sociais, com o âmbito de uma política pública, cujo alcance deve produzir aquisições de bens, serviços e meios, além daqueles procedentes de processos sociais.

Alves (2007) e Sposati (2006) ressaltam que este processo de implementação e avaliação da política de assistência social remete ao fazer profissional do assistente social, e a responsabilidade de realizar o exercício da profissão voltado para a intersectorialidade, com o objetivo de garantir direitos aos cidadãos. Para tanto, este profissional deve estar embasado em princípios éticos, políticos e com responsabilidade social, visto que o mesmo responde por uma categoria profissional. A falta de clareza sobre o que é decorrente da ação profissional e da política pública de assistência acaba comprometendo diretamente a prestação dos serviços sociais. Nesta perspectiva Sposati (2004, p.36), esclarece:

O profissional assistente social pratica o Serviço Social em múltiplas áreas sociais, e não necessariamente no âmbito da política pública de assistência social. Fazer assistência social é, via de regra, confundido com o assistencialismo e voluntarismo. O assistente social faz serviço social e pode fazê-lo no âmbito da política pública de assistência social, saúde, habitação, etc., desde que opere com provisões sociais e direitos sociais. A política pública de assistência social não é serviço social como disciplina profissional, e sim um conjunto de responsabilidades públicas do Estado que deverá exercê-las de forma descentralizada, participativa e afiançadora de direitos.

Com isso, a autora deixa clara a especificidade da política de assistência social e as características do Serviço Social enquanto disciplina, bem como a participação do Estado neste processo. Ademais, destaca que com a promulgação da LOAS, houve uma redefinição política das organizações filantrópicas e o fortalecimento da política de assistência social. Desse modo, os assistentes sociais passaram a ocupar, ainda que de forma predominantemente operacional, funções de gerenciamento das políticas sociais. Garcia (2006, p.13) argumenta que:

A formação profissional do assistente social, embora diversa e sujeita a orientações teórico-metodológicas distintas, segue parâmetros curriculares que qualificam tecnicamente o profissional a atuar de modo propositivo na formulação e implementação de políticas sociais.

Neste sentido, deve haver reflexão quanto à formação desses profissionais, visto que a eles compete um conjunto complexo que abrange planejamento, orientação, condução e avaliação das atividades, cabendo ainda a coordenação e a prestação de contas das finalidades, dos resultados pretendidos e alcançados. Garcia (2007, p.13-14) aponta que:

É freqüente entre os assistentes sociais, queixas quanto a sua capacitação técnica, tais como falta de domínio no manejo de dados estatísticos, de complexas peças orçamentárias e definição de critérios de elegibilidade com base em parâmetros de mensuração e caracterização da pobreza, não obstante a exigência de rigor técnico, a predominância de referências religiosas ainda é forte na orientação profissional.

Sendo assim, há uma preocupação em despertar a visão do profissional para um novo modelo de assistência social, pautados na proteção social, descaracterizando seu antigo posto de solucionador de conflitos, onde agia de maneira focalizada e paliativa em situações emergenciais. Neste novo modelo de proteção social, cabe ao profissional manter esforços para uma redefinição de postura frente às políticas sociais, a fim de aperfeiçoar novas propostas de intervenção.

É importante ressaltar que no período delimitado para realização da pesquisa (2004, ano de implementação da PNAS, a 2010), identificou-se no conteúdo dos periódicos a discussão sobre a PNAS apenas nos quatro primeiros anos (2004, 2005, 2006, 2007), sendo a mesma relegada a uma discussão indireta ou ausente. É relevante ressaltar que a publicação número 80 de novembro de 2004 traz como título a “Política de Assistência Social”, porém os artigos publicados na mesma não remetem a uma discussão acerca da PNAS, ao contrário, seu discurso

faz referência a temas sociais distintos, tais como: a ação competente do assistente social, a importância do estágio supervisionado na formação profissional, o conceito de sociedade civil, entre outros, ou seja, discussões que não retratam o título sugerido.

Neste sentido, cabe refletir sobre a importância do tema para o periódico e para a categoria profissional. Questiona-se, portanto, se a pouca discussão é relativa apenas à comunidade científica, aos assistentes sociais que atuam na implementação do SUAS, à escassa avaliação dessa política pelos profissionais, ou, ainda, à ausência de pesquisas empíricas sobre o tema? Essa angústia remete a uma preocupação referente à continuidade da prestação de bens e serviços sociais pautados na assistência como política pública, conquista esta, oriunda de um longo período de luta da população na busca de acesso a serviços como garantia de direitos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conteúdo apresentado neste trabalho revela-se como instigante e pertinente a diversas reflexões, visto que o material que serviu de base para a pesquisa compreendeu um arcabouço teórico amplo no que remete ao tema proposto, permitindo mapear as discussões na área da assistência social. A temática é bastante atual, permeada de desafios, revelando um marco para a área da Assistência Social.

A PNAS (2004) delimita como modo de gestão um sistema único de assistência social, que tem por finalidade ofertar programas e projetos voltados numa perspectiva protecionista pautada na garantia de direitos. O SUAS em eixos de inovação institucional na assistência social se caracteriza pelos seguintes conteúdos: a matricialidade sócio-familiar; territorialização; descentralização político-administrativa; co-financiamento nas três esferas de governo; relação democrática entre governo e sociedade civil; controle social; qualificação dos recursos humanos; e os sistemas de gestão, monitoramento e avaliação. Porém, os parâmetros estabelecidos pela PNAS e pela NOB operam medidas que não deixam claras as ações estatais, bem como seu conteúdo, reforçando medidas conservadoras de retorno a família e aos entes de sociabilidade primária em detrimento de garantias de direito.

Com a implementação do SUAS houve a necessidade de se romper com os estigmas e representações que perpassaram a dinâmica da política de assistência social durante um longo período, rompendo com o patrimonialismo, clientelismo e com relações de favor, tantas vezes personificadas nas figuras das primeiras damas, e das instituições religiosas. Ou seja, a partir do SUAS a Assistência Social passou a ser gerida sobre os preceitos de direitos ao cidadão, devendo ser organizada em níveis de gestão a fim de alcançar todas as pessoas que dela necessitarem, primando pela proteção social enquanto política pública, descaracterizando assim o modelo assistencialista pautado na caridade que durante muito tempo marcou o modelo de assistência no Brasil.

Neste sentido, podem-se apontar algumas considerações acerca da análise realizada. A primeira diz respeito à discussão dos autores analisados, o que remete à dificuldade de consolidação da assistência social enquanto política pública,

principalmente pelo fato de que a mesma foi marcada por um longo período de ações assistencialistas. Segundo os autores, esse contexto resultou em uma imparcialidade do Estado, que passou a operacionalizar as ações delegando suas responsabilidades à sociedade civil.

Após a Constituição Federal de 1988, que foi um marco na garantia de direitos, houve uma necessidade em modificar esse modelo assistencial, pois foi um momento de repensar as políticas públicas voltadas ao campo de direito constitucional, o que possibilitou uma discussão da assistência social como política de direito. Esta reflexão ganha embasamento, visto que há uma discussão acerca da mesma no *corpus* analisado, deixando evidente a opinião dos autores que discorrem sobre o mesmo, no sentido de que todo o processo realizado para garantia de políticas públicas foi demarcado por lutas sociais, visando à efetivação dos direitos garantidos em legislação. Sendo assim, os mesmos apontam a política pública de assistência social como um enorme avanço no modo de gerir a assistência, pois a mesma passa a se caracterizar como modelo pautado na proteção social, levando em consideração o território e tendo como foco a família, além de realizar ações focadas nas situações de risco e vulnerabilidades existentes no meio em que convivem os cidadãos. Contudo, por este motivo, o modelo é caracterizado por alguns autores como sendo focalista, por desenvolver projetos e ações focadas em realidades específicas, ou ainda como sendo celetista, pelo fato de que o sistema seleciona as pessoas mais vulneráveis ou em risco social para que possam usufruir desses serviços.

Outra consideração importante remete a nova maneira de administrar a política de assistência social após o SUAS. Os autores afirmam que pós SUAS a política de assistência social passa a trabalhar em rede, deixando de ser uma política isolada, e passando a se desenvolver com outras políticas, o que garante uma articulação que remete principalmente a um maior conjunto de direitos aos cidadãos.

Outro ponto recorrente remete à implementação do SUAS, evidenciando as mudanças ocorridas no exercício profissional neste período, visto que a assistência social passa a ser baseada em ações intersetoriais com o objetivo de garantir direitos. Para tanto, os profissionais que trabalham com esta política devem estar embasados em princípios éticos políticos e com prévio conhecimento acerca da política de assistência social, caso contrário, podem vir a reproduzir o modelo



assistencialista que perdurou por muito tempo na realidade da assistência no Brasil. Deste modo, os autores evidenciam, ainda, a importância de despertar a visão dos profissionais da assistência social para esse novo modelo de assistência pautado na proteção social, visto que são os mesmos que efetivam a nova política.

Dentre os principais desafios, pode-se destacar a concretização da elevação da Assistência Social como política pública de direito, através do SUAS. Teoricamente, tal fato aponta para a superação da fragmentação das ações e das práticas assistencialistas e clientelistas que historicamente marcaram a área da Assistência Social. Além disso, é importante garantir a primazia do Estado na condução das políticas públicas (propondo ampliação da rede de proteção social e evitando a transferência dos serviços para a sociedade civil), bem como buscar formular padrões de atendimentos universais, combatendo políticas sociais focalizadas e seletivas. Outro desafio remete a discussão sobre os mínimos sociais estabelecidos na LOAS (valorizando o atendimento das necessidades humanas básicas e divulgando-as), garantir um percentual fixo do orçamento da seguridade social e dos orçamentos próprios das três esferas de governo para o financiamento da política de assistência, articulando as questões locais com as lutas nacionais e além de realizar a articulação das políticas de assistência com outros setores e políticas afins (incentivando a intersetorialidade - principalmente no que se refere à política de trabalho e renda).

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **CONSTITUICAO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**: promulgada em 05 de outubro de 1988 / obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 21 atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 1999. – (Coleção Saraiva de Legislação).

\_\_\_\_\_. Presidência da Republica. **Lei Orgânica da Assistência Social**, Lei Federal 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Guia de orientação técnica**: SUAS n. 1: proteção social básica de assistência social. Brasília, DF, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Norma Operacional Básica**: NOB/SUAS. Jul. 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Norma Operacional Básica**: NOB/RH/ SUAS. Dez. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Cartilha com as implicações do SUAS e da Gestão Descentralizada na Atuação dos Conselhos de Assistência Social**. n.01. Brasília, DF, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Capacitação para controle social nos municípios: **Assistência Social e Programa Bolsa Família**. . Brasília, DF, 2010.

ALAYÓN, Norberto. Assistência e Assistencialismo: **controle dos pobres ou erradicação da pobreza?** 2.ed. São Paulo: Cortez, 1995.

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. Avaliação da Política de Assistência Social no Brasil neoliberal: instrumento de controle exercido pela população ou sobre a população? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 26, n.92, p.22-42, Nov./ 2007.

BARDIN, Laurence. **A análise de conteúdo**. 70. Ed. Lisboa, 1995.

BONETTI, Dilséa A. (Org.) **Serviço Social e ética**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2000.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Assistência Social: Reflexões Sobre a Política e sua Regulação. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, 26, n. 87, p.123-131, set./ 2006.

CARVALHO, Alba Maria. **A questão da transformação e o trabalho social: uma análise gramsciana.** São Paulo, Cortez, 1983.

CORTEZ. Editora. **Revista Serviço Social & Sociedade.** Disponível em <http://www.lojacortezeditora.com.br/catalogsearch/result/?q=servi%C3%A7o+social+%26++sociedade&x=0&y=0>. Acesso em 15 de abr. 2011.

COUTO, Berenice Rojas...[et AL.].O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: **uma realidade em movimento.** São Paulo, Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** . Brasília, DF, 2004.

GARCIA, Joana. Política Social e Serviço Social: contextos distintos, desafios semelhantes. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 27, n.86, p.5-29, jul./2006.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. O Tempo do SUAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 26, n. 87, p.76-95, set./2006.

MOTA, Ana Elizabete (Org.) O Mito da Assistência Social: **ensaio sobre o Estado, política e sociedade.** 2.ed. ver. e ampl. São Paulo: Cortez, 2008.

MUNIZ, Egli. SUAS e os Serviços Socioassistenciais. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 26, n.88, p. 139-159, nov./2006.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”.2ed. **Temporalis.** Brasília, ABEPSS, Gráfica Odisséia, ano 2, n.3, p.41-49, jun./jul.2004.

PAIVA, Beatriz Augusto de. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. **Serviço Social & Sociedade.** São Paulo: Cortez, ano 26, n.87, p. 05-24, set./2006.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma questão em análise.** 4. Ed. São Paulo: Cortez,1989.

\_\_\_\_\_. Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: **uma questão em análise.** 6 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 22, n.68, p.54-82, out./2001.

\_\_\_\_\_. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social: SUAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 24, n. 78, p. 171-187, jul./2004.

\_\_\_\_\_. Especificidade e Intersetorialidade da Política de Assistência Social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 24, n.77, p.31-53, mar./2004.

\_\_\_\_\_. O Primeiro Ano do Sistema Único de Assistência Social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 26, n. 87, p.96-122, set. /2006.

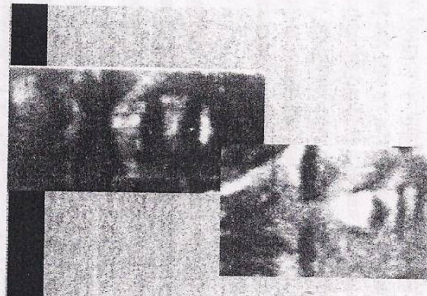
TAPAJÓS, Luziele. Gestão da Informação no SUAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 26, n. 87, p.178-200, set./2006.

TORRES, Júlio César. O SUAS e a universalização da renda social mínima do Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 26, n. 92, p.43-57, Nov./2007.

YASBEK, Maria Carmelita. A Assistência Social na prática profissional: histórias e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 27, n. 85, p.122-133, Mar./2006.

# Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social

Aldaíza Sposati\*



**Resumo:** O texto trata da especificidade/particularidade da política de assistência social no Brasil, buscando situar a construção do regime de assistência social no país enquanto processo histórico e geograficamente situado. São elucidadas as trajetórias do debate da assistência social no âmbito constitucional e todo acúmulo de estudos e pesquisas da trajetória da assistência social na perspectiva das políticas sociais brasileiras. Em contraponto, são tratadas as concepções inespecíficas da política de assistência social, considerando que estabelecer a particularidade/especificidade dessa política é condição nodal para soldar o paradigma do direito na assistência social.

**Palavras-chave:** assistência social; políticas sociais; intersetorialidade.

\* Professora titular da PUC-SP, coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social da PUC-SP, vereadora pelo Partido dos Trabalhadores na Câmara Municipal de São Paulo licenciada e Secretária Municipal de Assistência Social da cidade de São Paulo.

O debate sobre a especificidade ou não, da política de assistência social não tem uma resposta universal. O âmbito de uma política social tem inserções próprias à realidade social, econômico e política em que ela é fundada, ainda que a particularidade dessa política possa ter semelhanças entre nações. Por exemplo, urbanizar favelas sob o escopo da habitação diz respeito às áreas urbanas dos países que não ofertaram condições salariais e de acessos para que o direito básico de ter uma moradia digna, ou uma política fundiária equânime, demandados pelos movimentos sociais populares, tenham sido aprofundados. Esta realidade possivelmente não ocorrerá na Escandinávia ou na Inglaterra ou, como mostrou o *Habitat II*, o conteúdo das lutas e das políticas pela terra e moradia tem recortes históricos e geográficos diversos, ainda que atuem sob tena similar.

Analisar a especificidade/particularidade da política de assistência social no Brasil significa entender que estamos tratando de um objeto histórico e geograficamente situado e que, portanto, estamos tratando de determinada relação de forças sociais e políticas que, no caso, constroem o regime brasileiro de assistência social.

Quero afirmar que o âmbito de uma política social é, em grande parte, resultante do processo histórico político e, por consequência, das orientações que uma sociedade estabelece quanto às necessidades de reprodução social da sociedade que terão provisão pública, isto é, aquelas que transitam da responsabilidade individual e privada para a responsabilidade social e pública. O alcance dessas provisões em quantidade, qualidade, cobertura, ética, garantias aprofundadas, modo de gestão e financiamento detalham o regime da política social adotada no país.

O trânsito das responsabilidades do campo individual para o público/social pode se dar pela via do incremento do paternalismo ou pela conquista de direitos. No caso brasileiro, essas vias não são pólos duros e politicamente antagônicos, mas, muitas vezes, imbricados e apresentando diferentes intensidades e mediações entre um e outro. Por exemplo, a caridade religiosa é mais próxima ao paternalismo, todavia pode também negá-lo e reivindicar o cumprimento de um direito humano, fazendo transitar sua posição político-ética de um lado para outro. Entre os praticantes da caridade vamos encontrar, e/ao mesmo tempo, protagonistas de ambos os pólos e múltiplos mediadores que chegam até a ser parceiros da execução de políticas públicas e da exigência democrática do cumprimento dos direitos sociais, enquanto outros permanecem sob a orientação da benesse.

Descravar a especificidade/particularidade da assistência social de todo esse amálgama sociopolítico é, no mais das vezes, tarefa inglória ou até mesmo

## ANEXO A



impossível. Considero, porém, que é preciso colocar este desafio face a face e com toda a objetividade possível. O que aqui me proponho — tornando claro de antemão que se trata de um exame complexo para os limites de um artigo — exige de início um alerta sobre necessários desdobramentos analíticos que o texto não desenvolverá.

## 1. O que está em discussão

Um passo inicial, para tornar este debate mais claro, exige precisar sobre o que se está discutindo e o onde se está discutindo a assistência social.

O debate sobre a especificidade da assistência social está sendo demandado pelo Ministério da Assistência Social, parte do governo da União. Isto significa que foi inscrito — ainda que timidamente, diga-se de passagem — na gestão pública brasileira e para todo o território nacional uma nova delegação político-programática no âmbito das políticas sociais.

Esta nova consolidação exige ter, estrategicamente claro, o âmbito das necessidades sociais da população brasileira que deverão ser problematizadas, gestadas e providas por esse órgão nacional e pelo sistema único descentralizado e participativo da assistência social.

Não estamos à frente de um objeto de estudo, mas diante da necessidade política de construção democrática da responsabilidade governamental sobre a assistência social como política de Estado.

Estamos tratando de uma mediação estatal na relação de classes que tem por objetivo construir novos parâmetros e alcances na luta pela efetivação de direitos sociais. Temos à frente a possibilidade de fazer avançar em alguns aspectos um processo constituinte inconcluso. Estamos no campo da dívida social brasileira, das exclusões sociais, e entendemos que os serviços da assistência social são importantes, quer para suprir demandas da reprodução social de segmentos sociais, ainda que invisíveis dentro os brasileiros, quer para a desconstrução/reconstrução da sociabilidade cotidiana de várias camadas da população sob uma nova relação de igualdade/equidade de direitos perante o Estado brasileiro.

Estamos ainda face a face com a hipótese jurídico-política igualitária da possibilidade de ampliar o alcance de cidadania, ainda que numa sociedade de desigualdade. Isto é, diante de uma contradição própria da dinâmica conflitiva de uma sociedade de classes que põe e repõe o processo de identidade e reconhec-

Entendo esta situação como extremamente nova do ponto de vista político e capaz de imprimir um novo rumo à gestão da assistência social como política social pública. Isto requer algumas pontuações sobre o “estado das artes” do debate sobre o conteúdo, especificidade, particularidade, âmbito da política pública de assistência social.

Talvez alguns estranhem o termo “nova situação”, já que a Loas faz dez anos neste 7 de dezembro de 2003. É preciso dizer, porém, que pela primeira vez na história brasileira há um Ministério de Assistência Social. O novo é a perspectiva de alcançarmos o conteúdo de uma política de Estado em vez de fragmentar respostas sociais em múltiplas ações e intenções desconexas, como tem sido nesses anos desenvolvendo tão-só políticas e práticas de governos.

A inclusão do campo particular da assistência social, no âmbito da seguridade social proposto pela Constituição de 1988, não encontrou interlocutores e interlocuções estruturadas e organizadas na academia, na sociedade civil e nos movimentos sociais. Diversa situação ocorreu, nesse sentido, no âmbito da Saúde, que partiu de uma proposta estratégica (acadêmica, política, de gestão e de poder) construída nacionalmente (e com apoio internacional da Conferência de Alma Ata).

A inclusão, em 1988, da assistência social como campo próprio na seguridade social, decorreu mais da decisão política do grupo de “transição democrática” do final da ditadura militar em tratar a gestão da Previdência Social expurgada do que não era *stricto sensu* seguro social. A constituição político-institucional da assistência social na seguridade social se deu pela negativa, isto é, passou a ser do campo de assistência social o que não era da Previdência por não ser benefício decorrente de contribuições prévias.

Consequentemente, é preciso ter presente que a instalação da área da assistência social como política de seguridade social não resultou de um processo político pela ampliação do pacto social brasileiro. Não ficou claro a princípio que esta decisão geraria novas responsabilidades públicas e sociais para com a população que não alcança o seguro social por não ter relação formal de trabalho. Ou ainda que se tratava de uma decisão política de alargamento da proteção social dos brasileiros, configurando-se como proteção à vida e à cidadania, além do seguro social como partes componentes da seguridade social. A hegemonia do pensamento da seguridade social se deu pela Previdência Social, isto é, pelo seguro, e não pela cidadania ou pela justiça social. O próprio Sistema Único de Saúde resultou da combinação das ações de saúde do antigo Inamps com a Política Nacional de Saúde. A assistência social, então, foi configurada mais como um campo de “heranças institucionais” que transformou a renda mensal vitalícia do



campo da Previdência para o da assistência social. Afirmo com isso que nesses dez anos ainda não foi consolidado o campo da responsabilidade pública dessa política, ainda que várias iniciativas tenham sido tomadas nesse sentido. Seu conteúdo foi traduzido em apenas dois artigos constitucionais (artigos 203 e 204), cuja exegese não está polemizada no campo do direito e da justiça de modo a configurar claramente os direitos e as obrigações que produz. Em decorrência disso, é mais usual caracterizar a assistência social como “dever do Estado e direito da população” sem tornar claro e específico no que consistem tais deveres ou tais direitos. A própria Lei Orgânica da Assistência Social deixa a desejar nessa construção e detalhamento.

Na academia, o objeto de estudo, assistência social, constituiu-se na metade da década de 1980 sob um conflituoso campo de debate. O livro *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras, uma questão em análise*, apresentado em 1985 por professores da PUC-SP (Sposati, Yasbek, Falcão e Bonetti) inicia esse processo. Até então a assistência social era símbolo de uma ação a ser negada por significar tutela, favor, voluntarismo, clientelismo, assistencialismo, ação pontual, e nunca campo de estudo e muito menos política social. É frequente a concepção de que a assistência é contraposição à política social, e não uma política social.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, por exemplo, resolveu esta questão caracterizando o que chama de políticas básicas — entre elas educação e saúde — e políticas de atendimento na condição de ação complementar.

Estou afirmando que o processo de construção do campo da assistência social, como política social, tem sido historicamente relegado ou, no mínimo, retardado por exigência da necessária ruptura com o conservadorismo, que sempre demarcou o âmbito e o modo da gestão da assistência social no caso brasileiro.

Há uma relutância em afirmá-la no campo de conquista de direitos. Primeiro, porque nela ainda estão presentes forças conservadoras que a mantêm sob o jugo do clientelismo. Segundo, pelas teses críticas à sociedade de mercado, onde afirmar a assistência social como política significaria — mascarando contradições e conflitos de classes da sociedade brasileira sob uma estratégia de consenso e subalternização — favorecer a acumulação do capital. Tratar-se-ia então de ingenuidade ou politicismo pensá-la como política e esquecer as determinações econômicas do modo de produção capitalista.

Ambas as pontuações recorrem ao determinismo e se estendem a todas as políticas sociais, isto é, não só a assistência social. Tal compreensão termina por negar o próprio movimento histórico contraditório das classes sociais. É certo que

há um caráter ideológico nas relações entre Estado-sociedade-mercado que tende a ser hegemonizada pelo capital, mas é certo também que essas relações são um espaço contraditório onde ocorre a luta e a conquista de direitos sociais pelos trabalhadores formais e informais.

Apontar a perspectiva de repolitizar a esfera social pública e nela tencionar o alcance do *status* de cidadão aos excluídos não significa obscurecer os conflitos contidos nessa relação. Concretizar a igualdade, própria de cidadania, conflita com a sociedade de desigualdades, o que põe luzes nas discriminações/apartações próprias do processo de exclusão/inclusão social ali contido. Este processo provoca tensão às regulações postas à partida na esfera pública e exige uma nova institucionalidade democrática para o Estado. Este é um dos campos fundamentais de assentamento da política de assistência social como dever do Estado e direito do cidadão.

Entre o passado conservador e os “prelúncios críticos” de um futuro sem futuro, a necessária ruptura paradigmática da assistência social não vem catalisando forças como o foi, por exemplo, a protagonizada pela reforma sanitária na saúde, que rompe com o modelo da medicalização e constrói na luta um novo espaço para o direito à saúde, enquanto o alcance da quantidade e qualidade de vida a todos.

O novo paradigma capaz de confrontar com o senso comum no qual a assistência social é puro e mero “assistencialismo” não está unificado entre os que lutam por essa ruptura.

A estratégia institucional do governo FHC em dissolver a antiga LBA, e com ela todo acervo/memória/conhecimentos do que era, até então, a política nacional de assistência social e a constituição em seu lugar do Comunidade Solidária, contribuiu largamente para dificultar e impedir o avanço do paradigma da assistência social sob a égide do avanço dos direitos sociais.

A proposta de FHC foi a de substituir a regulação estatal, estabelecendo “nova relação solidária” com a sociedade. Isto é, optou pelo caminho da subsidiariedade encolhendo, o que deveria ter sido desde o início, a responsabilidade pública. Sem dúvida foi uma opção neoliberal que, ao invés de avançar, fez retroceder o pacto pelos direitos sociais.

Pior ainda, colocou à frente do processo pós-ditadura militar, voltado para democratização da gestão pública estatal, um simbolismo que tudo tinha de continuidade com o conservadorismo: a primeira-dama.

A gestão FHC foi na assistência social um *mix* de conservadorismo e modernidade neoliberal, que impediu o desenvolvimento da cultura política de poli-



tica social e de direitos sociais para a assistência social. Sendo generosa, diria que quase nada, é exemplar na gestão federal da assistência social. De fato, ela ainda não se traduz pela aplicação de um novo paradigma. O que pode existir de nova nessa direção tem vindo sem dúvida, da força inovadora de municípios que desenvolvem ações participativas com forças sociais locais. Todavia, essas experiências podem se transformar em meras ocorrências, caso não se consiga extrair delas os elementos para consolidar a assistência social como política social pública.

Considero que estabelecer a *particularidade/especificidade* dessa política é condição nodal para a soldar o paradigma do direito na assistência social.

## 2. Concepções inespecíficas da política de assistência social

É importante estabelecer que estamos aqui debatendo sobre o âmbito de uma política pública. Não se pode confundir a política pública de assistência social com a prática de assistentes sociais, ou com a presença do “assistencial” nas políticas sociais.

Dito ainda de outro modo, o profissional assistente social pratica o Serviço Social em múltiplas áreas sociais, e não necessariamente no âmbito da política pública de assistência social. Fazer assistência social é, via de regra, confundido com assistencialismo e voluntarismo. O assistente social faz serviço social e pode fazê-lo no âmbito da política pública de assistência social, saúde, habitação etc., desde que opere com provisões sociais e direitos sociais. A política pública de assistência social não é o serviço social como disciplina profissional, e sim um conjunto de responsabilidades públicas do Estado que deverá exercê-las de forma descentralizada, participativa e afiançadora de direitos.

A constituição da responsabilidade pública pelas provisões sociais é uma construção do século XX, quer pelo ideário da socialdemocracia, quer pela regulação keynesiana/beveridgiana. Antes disto o Estado assumia circunstancialmente uma ou outra forma de atenção sob a configuração de um Estado assistencial, isto é, de forma residual e meritocrática, como diz Timuss, pelo qual passa a responder por uma atenção social em caráter concorrencial ao mercado.

Dentre os defensores de que a assistência social não tem um conteúdo específico/particular identificam-se dois grandes blocos.

O primeiro justifica a *inespecificidade*, tendo por base uma dada divisão de trabalho entre as políticas sociais que se fundamentam em um pacto liberal, onde

o Estado deve combinar as provisões das políticas sociais com o consumo no mercado. O alcance da política social deve ter um limite que não interfira no consumo. Ultrapassá-lo seria, sob tal modo de pensar, uma concessão a ser justificada pelo estado de precariedade do demandatário.

Sob esse conceito haveria no processo de gestão entre as políticas sociais um mecanismo institucional regulador que mediria, meritocraticamente, o avanço da cobertura de uma dada política social. Este mecanismo institucional é o chamado “mecanismo assistencial” que conforme já dito no livro de 1985 — “não cabe reduzir a assistência (social) a um mecanismo voltado para o emergencial, ou ainda, não cabe reduzir as ações a paliativos, visto seu caráter superficial e de urgência” (1985: 58).

Os que seguem esta compreensão deslocam o pacto social do âmbito das relações societárias para inscrevê-lo como um pacto de gestão interna *corporis* dos órgãos estatais. Diria que é um golpe na democratização da assistência social que faz emergir a tecnocracia, ou a tradicional via prussiana, como paradigma dessa regulação.

Num segundo bloco dos defensores da *inespecificidade* da assistência social ocorre certo *upgrade*, isto é, rompem com o residualismo institucional do primeiro bloco e consideram a assistência social como responsável pelo pobre, pela pobreza ou por aquele que não tem capacidade de ser consumidor. Ela é compensatória para o mercado, pois geraria acessos por meio do fundo público, e não da circulação de mercadorias *stricto sensu*.

Neste bloco estão os que operam com o paradigma da cidadania invertida, isto é, primeiro é preciso mostrar o quanto ganha ou (o não ter para depois ser) ser submetido a um teste dos meios para ter acesso a um bem ou serviço.

A tendência deste paradigma é o focalismo. Assim, a assistência social, diversamente das demais políticas sociais, não operaria sob o referencial da necessidade, mas sim com necessários sociais comumente estigmatizados como carentes.

- A assistência social como processante de outras políticas sociais, isto é, sem conteúdo próprio

A assistência social sem conteúdo específico pode ser “barriga de aluguel” para gestão de uma política social ou mesmo parte do sistema classificatório das ações das diversas políticas sociais. No caso, algumas políticas sociais, ao buscar combinar universalismo com meritocracia denominam como de âmbito da



assistência social o acesso a alguns serviços seletivos que produz. Como exemplo, a presença do leite ou o medicamento na saúde; ou a presença do acesso ao material escolar ou uniformes na educação, em ambos os casos direcionados crianças ditas “mais carentes”; isto é, acessos que se dão por meio de uma seletividade são justificados como não sendo ações de saúde, mas sim de assistência social. É preciso dizer que estas ações só serão tipificadas com o de assistência social sob um paradigma conservador, que combina mais com aquele que opera a medicalização da saúde, mas não, em absoluto, com o paradigma da política pública de assistência social como direito social.

Múltiplas ações sociais governamentais têm sua gênese no âmbito da assistência social. Este fato histórico-político, explicado pela persistência conservadora de um liberalismo que cria travas para a extensão da responsabilidade pública, deu uma conotação à assistência social como *processante* de políticas sociais. Isto equivale dizer que ela seria ariançadora de *mérito*, avalizadora pela técnica da condição coletiva de necessitado ou algo similar. Isto, portanto, opera sob o paradigma de tecnocracia, e não pelo da democracia.

Diversas dessas ações governamentais não configuram políticas sociais duradouras, isto é, são políticas de governo de duração efêmera, e não políticas de Estado, que alcançam direitos reclamáveis. Estas iniciativas circunstanciais no mais das vezes se instalaram nas burocracias governamentais da assistência social, já que estas não operavam sob a égide do direito na consolidação da responsabilidade estatal. Como exemplo, a ação em favelas, o acesso a água, a luz foram ações iniciadas sob a área de assistência, embora fossem aquisições habitacionais. A mediação da burocracia da assistência social era atestadora do mérito, já que estes segmentos da população não tinham o reconhecimento de cidadãos portadores de direitos sociais.

Este conjunto de situações caracteriza uma primeira concepção *inespecífica da assistência social*. A política de assistência social entendida como *processante* de outras políticas sociais configura uma hierarquia entre as políticas sociais e atribui à assistência social um lugar supletivo e de mediação. No caso, ela teria a capacidade nucleadora de necessidades dos excluídos das “políticas básicas”.

Outra vertente inversa desta tese é a que estabelece como conteúdo da assistência social todas as situações não incorporadas pelos padrões técnicos normativos de cada política social. Ela cuidaria do expurgo de cada política social. Caso as “políticas básicas” funcionem, não teria necessidade de a assistência social existir como política, mas só como ação prática.

- A política de assistência social não tem conteúdo específico, pois constitui-se na mediação institucional que opera o trânsito do usuário para outra política social

Este é, ao mesmo tempo, o conteúdo de interseccionalidade e de travessia. Aqui a assistência social é “agência de transporte” ou “agência de despachante”, pois em si não resolve, só agencia os serviços dos outros. Nessa concepção inespecífica, a assistência social não teria provisões próprias, mas operaria as interseccionalidades de encaminhamento.

Ela, no caso, não seria política social, e sim ação aglutinadora, cujo objetivo é operar e construir a interseccionalidade entre as políticas sociais. Não há dúvida que a assistência social opera na dinâmica da extensão da agenda pública para novos direitos sociais. Este processo provoca tensão em outras áreas, mas esta tensão não é a política de assistência social. Isto significaria dizer que ela não opera provisões, mas só processos. Entendo que aqui se confunde o âmbito do serviço social, disciplina profissional que trabalha com processos sociais, com o âmbito de uma política pública, cujo alcance deve produzir aquisições de bens, serviços e meios, além daqueles procedentes de processos sociais.

Do ponto de vista da interseccionalidade, as políticas sociais se complementam: o aluno assiste melhor à aula se estiver alimentado, se sua casa tiver luz e água, se usar de meio de transporte para chegar à escola, se sua saúde estiver cuidada e se tomar os remédios necessários etc.

Todas as políticas sociais devem operar a referência e contra-referência interna e externa. Este processo não é exclusividade de determinada política social, mas de todas aquelas que possuem a leitura integral e integradora de necessidades sociais. A interseccionalidade é, ao mesmo tempo, objeto e objetivo das políticas sociais, e como tal o é também da assistência social.

- A política de assistência social é genérica nas atenções e específica na clientela

Esta concepção coloca a assistência social com o papel primordial de operadora da regulação da política econômica concentradora de renda.

No caso, a assistência social, como reguladora da pobreza — e dentro dos marcos da própria pobreza, isto é, sem redistributividade —, opera com a pobreza absoluta e constrói um lugar secundário ao mais pobre sob o manto da meritocracia de uma forma de assistência social especializada em necessitados.



Esta concepção é uma armadilha para o campo dos direitos sociais e enfrentamento da exclusão social. Ela é estigmatizadora. Em vez de operar para que cada uma das políticas sociais atenda às necessidades reais dos brasileiros, seus usuários representam necessidades para fora de cada política social. Neste sentido, ela se assemelha à alternativa que afirma ser o leite, o remédio, a prótese, provisões da assistência social, e não da área da saúde; ou então que a cesta básica seria da assistência social, e não da segurança alimentar; o material escolar seria da assistência social, e não da educação.

As políticas sociais devem assegurar as condições necessárias para que os usuários possam utilizá-las. De outro modo, elas se transformam em conselheiras/indutoras do consumo no mercado. O médico dirá que cuida de sua saúde desde que você compre remédios na farmácia. O professor dirá que capacita suas habilidades desde que você compre o material escolar na “Papellaria Tico-Tico”. Seriam assim estimulados ao consumo privado pela ação e pelos agentes públicos.

Este modo de entender “o campo inespecífico” da assistência social dissemina e aparta segmentos da população. Consequentemente, cria um aparato institucional apartador de uma faixa da população, o que é um grande equívoco negador da universalidade da cidadania.

### 3. Por uma concepção específica ou de particularidade da Assistência Social

A defesa da especificidade/particularidade da assistência social supõe assentar bases na construção de uma nova cultura política, isto é, supõe agir na contramão do que está dado no campo público.

Considero que no Brasil o âmbito particular da política de assistência social traz inflexões ao entendimento internacional onde esta área é predominantemente entendida como aquela que opera as políticas de transferência de renda ou aquele que produz apoio individual a cada usuário.

A construção constitucional da assistência social como seguridade social gerida por um sistema único descentralizado e participativo de decisão e controle social é particularidade brasileira para a gestão da assistência social.

Esta particularidade precisa ser constituída a pleno em um novo paradigma. Para isto, detalho alguns pilares desse paradigma.

### 3.1. Assistência social como política de proteção social

No campo da seguridade social a assistência social é proteção, portanto, deve operar preventiva e protetivamente nas situações de risco social. Deve promover proteção social básica e especial, isto é, a assistência social estuda o processo de proteção social, de previdência e da saúde. Não se limita ao domicílio, pois chega até aos que estão nas ruas; não se limita ao legal ou ao formal; não restringe, por exemplo, a atenção ao transgressor. Ela é extensiva.

Os riscos sociais não advêm de situações físicas, psicológicas, biológicas, como a saúde, mas se instalam no campo relacional da vida humana. A assistência social está no campo societário e, como tal, são os riscos sociais advindos dos processos de convívio, de (in)sustentabilidade de vínculos sociais que se colocam sob sua responsabilidade.

São algumas das necessidades humanas que devem ser providas pela assistência social, tendo presente que, em uma sociedade de mercado e de profundas desigualdades socioeconômicas e políticas, tais necessidades são agravadas pela miseria da população.

A assistência social como política pública deve ofertar a provisão de necessidades fora do mercado, isto é, sustentadas pelo orçamento público na qualidade de garantia social.

Para tanto, aqui se entende a assistência social como: política de garantias de direitos de prevenção e proteção social por meio de serviços, benefícios, programas, projetos, monitoramento e trabalho social que:

- previne/reduz situações de risco social e pessoal;
- protege pessoas e famílias vulneráveis e vitimizadas independente de idade, sexo, raça, etnia, renda;
- cria medidas e possibilidades de ressocialização, reinserção e inclusão social;
- monitora exclusões, vulnerabilidades e riscos sociais da população.

Portanto, a organização da assistência social supõe:

- uma rede de proteção social básica e especial fundada na cidadania;
- a provisão de um conjunto de seguranças sociais a todos;
- um sistema de monitoramento de riscos e de defesa de direitos.



### 3.2. A rede de proteção social

- A rede de proteção social da assistência social tem por primeiro objetivo a *proteção ao ciclo de vida*, isto é, o dimensionamento de apoios às fragilidades dos diversos momentos da vida humana, como também de apoios aos impactos dos eventos humanos que provocam rupturas e vulnerabilidades.

Assim, a assistência social tem especializações por segmentos etários, o que a coloca em diálogo com os direitos de crianças, adolescentes, jovens e idosos. Opera quer sob a matriz do direito ao desenvolvimento como do direito da experiência humana.

- Outro eixo protetivo decorre do direito à equidade, isto é, a heterogeneidade, e à diferença sem discriminação e apartações. No caso, a ruptura com as discriminações para com mulheres, índios, afrodescendente, são centrais.
- Um terceiro eixo protetivo se dirige à preservação da dignidade humana, isto é, na proteção especial contra as formas predatórias da dignidade e cidadania em qualquer momento da vida e que causam privação, vitimização, violência e até mesmo o extermínio. As pessoas em desvantagens pessoais, em abandono ou em deficiência são passíveis vítimas dessa predação, além de crianças, jovens vítimas da violência sexual, drogadição, ameaças de morte.
- Um quarto eixo protetivo está no enfrentamento das fragilidades dos arranjos familiares. Aqui a ampliação das condições de equilíbrio e resiliência do arranjo familiar é fundamental na reconstituição do tecido social e no reforço do núcleo afetivo de referência de cada pessoa.

O paradigma de proteção social básica e especial rompe com a noção absoluta dos cidadãos como massa abstrata e se direciona para um conceito do real que trabalha a partir de potencialidades, talentos, desejos, capacidades de cada um e dos grupos sociais.

- Um quinto eixo é o do monitoramento e de defesa. Trata-se do vigiar e defender, e não do vigiar e punir. É preciso desenvolver políticas de favorecimento ao alcance de direitos, uma ação pró-ativa que instale defen-

A proteção social na assistência social inscreve-se, portanto, no campo de riscos e vulnerabilidades sociais que, além de provisões materiais, deve aprofundar meios para o reforço da auto-estima, autonomia, inserção social, ampliação da resiliência aos conflitos, estímulo à participação, equidade, protagonismo, emancipação, inclusão social e conquista de cidadania.

Todo este compromisso com a proteção social aos riscos e vulnerabilidades sociais se fundamenta na expansão de um padrão societário de civilidade que aprofunda um padrão básico de vida e respostas dignas a determinadas necessidades sociais. No caso, como diz Gough, aqui se coloca o direito à satisfação de necessidades que são tanto materiais como relacionais. Gough (1991: 97-121) propõe ainda que a preservação da vida humana e o desenvolvimento da autonomia sejam obrigações básicas da vida humana. Responder à satisfação mínima de necessidades supõe, para o autor, eliminar o sofrimento brutal e capacitar as pessoas a sobreviverem. A esta preservação humana deve se somar o desenvolvimento da autonomia para aprofundar condições de liberdade e opção.

### 3.3. Assistência social como provedora de seguranças sociais

A assistência social como seguridade social deve prover as seguranças de acolhida, convívio, autonomia, equidade e travessia.

Esta construção que desenvolve desde 1995, a partir do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC-SP, vem sendo debatida e experimentada no processo de gestão, tendo demonstrado conter qualidade organizativa e estimuladora da definição das aquisições para os usuários dos serviços no âmbito da assistência social.

Para estabelecer quais seriam as necessidades no campo da assistência social, já que a Loas não as explicitou de modo cabal, é preciso desenvolver uma outra forma de análise que inclua o conceito de risco social. É importante ressaltar que no Brasil temos frágil noção de risco social. As culturas liberal e neoliberal entendem o risco como uma questão de preocupação pessoal e individual. As incertezas da vida, de acordo com o pensamento liberal, devem ser enfrentadas e respondidas por cada um, de acordo com as suas possibilidades. Frase esta em rumo contrário à de Marx: a cada um de acordo com suas necessidades. É preciso o compromisso coletivo da sociedade com os riscos sociais da população. Por exemplo, se pergunta: quando é que uma criança está vivendo um risco social?



violentada pelos seus pais quando não consegue uma vaga na escola, quando não consegue desenvolver as suas potencialidades e tem que trabalhar até mesmo desde os quatro anos. A noção de risco não implica somente a iminência imediata de um perigo, mas quer dizer também uma possibilidade de, num futuro próximo, ocorrer uma perda de qualidade de vida pela ausência de uma ação preventiva. A ação preventiva é irmã siamesa do risco, pois não se trata de tão só minorar o risco imediatamente, mas de criar prevenções para que este se reduza de forma significativa ou deixe de existir.

Não se rompe o circuito de "sociedade de risco" na qual o trabalhador é que deve ser o provedor da superação do risco.

"A segurança é uma exigência antropológica de todo indivíduo, mas sua satisfação não pode ser resolvida exclusivamente no âmbito individual. É também uma necessidade da sociedade que se assegure em determinada medida a ordem social e se garanta uma ordem segura a todos seus membros. As políticas sociais representam um dos instrumentos especializados para cumprir essa função" (Villalobos, 2000: 58).

É preciso um conjunto de políticas para garantir a oferta e a procura de emprego e salário ou remuneração com condições de um padrão digno. A multiplicidade de situações exige a garantia de um conjunto de seguranças a se contrapor às incertezas sociais. Não se pode reduzir a assistência social a prover situações de destituição plena, como população de rua, trabalho/prostituição infantil, analfabetismo, crianças de rua, prostituição adulta, entre outras ainda que sejam situações limiares a serem superadas para um novo patamar.

É possível e necessária uma política ativa de assistência social que resignifique a vida, a dignidade, a resistência, o *empowerment* dos ainda estruturalmente excluídos. A auto-estima, a capacidade de decidir e pertencer, ao lado da extensão da proteção social aos riscos na sociedade de violência, precisam ser ativados, ainda que pareça uma luta de David contra Goliath nesta sociedade de mercado.

A assistência social<sup>1</sup> é uma das ferramentas para ativar um novo contrato social na direção de inclusão dos excluídos. A população tem clara esta situação e reclama pelo direito a um "empurrão". Isto ficou muito presente no diagnóstico participativo que realizamos com a população de quatro favelas em Santo André.

1. No detalhamento das seguranças sociais é aqui reproduzido trechos de textos de minha própria autoria de 1995, 1999, 2000, onde já tratei da matéria.

Este "empurrão" é uma condição de força para enfrentar o forte movimento que os exclui. São necessárias ações para reduzir o sofrimento humano em ser excluído, propulsão de forças para restaurar a auto-estima face à discriminação. Reclamam da necessária humildade dos agentes institucionais que os tratam como seres desprovidos da capacidade de saber o que desejam ou do que necessitam. A pessoa que recorre, por exemplo, a um hospital, não busca apenas atendimento médico oportuno. O tratamento que recebe deve reconhecer sua dignidade humana, sua singularidade individual e sua identidade social. É preciso que o cidadão se sinta inserido em um contexto de confiança e cooperação que dê sentido a sua vida cotidiana.

As pessoas precisam ser consideradas capazes inclusive de escolhas para seus destinos, ainda que suas chances precisem ser construídas. É preciso superar a visão conservadora e liberal de que a oportunidade é um corretivo.

É necessário ter claro que face a esta perversa sociedade de mercado, algumas pessoas não terão condições de superar a força dos mecanismos de exclusão, necessitando de apoio contínuo, do suporte familiar ou mesmo do mercado de trabalho subsidiado. É uma inverdade entender que nestes casos as pessoas se sentirão culturalmente separadas do resto da sociedade.

A assistência social não pode ser vista ou operada como a "caridade legal". Por isso no Brasil ela não se reduz a benefícios, mas deve incluir serviços, programas, projetos. O Estado como responsável pela efetivação dos direitos do cidadão deve ser ao mesmo tempo gestor estratégico, provedor de recursos, regulador e produtor direto de serviços e estimulador da inclusão social na sociedade.

O neoliberalismo e as novas formas de fascismo social ampliaram os riscos e a ausência de garantias de estabilização de expectativas. Temos vivido, como diz Boaventura Santos, um colapso de expectativas que certamente agrava ainda mais a situação daqueles que vivem em territórios onde o Estado não aparece. São as comunidades sujeitas às regras das máfias e dos bandos.

A noção de risco social exige que a assistência social estabeleça quais as situações que tornam os cidadãos mais sujeitos à vivência de um risco. Portanto, definir o conteúdo próprio da política de assistência social exige estabelecer quais as vulnerabilidades sociais que devem ser cobertas por uma política de proteção social ou de seguridade social.

Uma política de proteção social compõe o conjunto de direitos de civilização de uma sociedade e/ou o elenco das manifestações e das decisões de solidariedade de uma sociedade para com todos os seus membros. É uma política estabelecida para a preservação, a segurança e a dignidade de todos os cidadãos.



Considero que a assistência social como política de seguridade social precisa afiançar a cobertura de necessidades do cidadão e da família, enquanto núcleo básico do processo de reprodução social. Esta cobertura deve assegurar a redução/eliminação de vulnerabilidades que fragilizam a resistência do cidadão e da família ao processo de exclusão. Portanto, cabe à assistência social ampliar a seguradora das condições de vida por meio da:

- segurança de acolhida;
- segurança do convívio social;
- segurança de autonomia/rendimento;
- segurança da equidade;
- segurança da travessia.

#### • *Segurança da acolhida*

A segurança da acolhida não se reduz à população de rua, bem como não é também uma política habitacional, ainda que vá ao encontro dessa provisão. Sabemos que uma das regras perversas da sociedade moderna, apesar de toda a sua evolução tecnológica, é de ela se constituir na sociedade do abandono. No caso, a segurança de acolhida supõe construir a possibilidade de cobertura a várias vulnerabilidades, como, por exemplo, pela invalidez, pela deficiência, pela velhice, pela maternidade, pela morte, por um acidente, por ser criança, pela violência, pela doença, pela ausência de referências ou parentesco, entre outras situações.

Em cada uma destas questões é necessário propor qual será a cobertura de acolhida. Não se trata de pensar quantos orfanatos ou asilos vamos instalar, até porque este é um tipo de proposta que soluciona a questão pela institucionalização do cidadão e esta torna pior o remédio do que o próprio mal. No caso, a questão é se pensar quais seriam as formas de cobertura a ter em cada uma destas situações, como a garantia de que as pessoas possam ser acolhidas condignamente e ter suas vidas reconstruídas para a autonomia.

A segurança de acolhida incorpora, por exemplo, a oferta de condições para a mulher ou para a criança vítimas de violência. Quer dizer, trata-se de construir espaços de referência que dêem a liberdade de a pessoa poder recorrer a eles, reduzindo o seu sofrimento e garantindo seu padrão de dignidade e cidadania, evitando que chegue a um último grau de deterioração da sua condição humana de vida.

O processo de desinstitucionalização, por exemplo, de cidadãos com problemas de saúde mental, embora correto como caminho, exige como contraponto

políticas de apoio às famílias para poder manter consigo seus membros portadores de vulnerabilidades. É preciso considerar ainda um programa de acolhida para situações de risco, como violência familiar, acidentes, incêndios, desabamentos, abandonos, entre outras. O objetivo desta política de acolhida é o de prover uma habitação substituta, apoio e referência para pessoas, independente da faixa etária na condição de abandono; impedimento de permanecer na moradia habitual por acidente, risco ou presença de violência, principalmente crianças, adolescentes, mulheres e a terceira idade; desabrigados face às intempéries, principalmente no período de inverno; crianças ou pessoas da terceira idade sem apoio familiar; famílias removidas para liberação de áreas para instalação de programas de vários melhoramentos, urbanos e habitacionais; pessoas que transitam pelas cidades em busca ou realização de tratamento médico, ou os “trecheiros urbanos” etc.

Cabe à assistência social desenvolver a política de acolhimento que inclui, além do provimento de hospedagem, a produção de serviços de recuperação, reabilitação e retorno à normalidade do habitat. Não se trata de substituição da oferta de habitações, mas da oferta de condições que impeçam as pessoas de não ter referência, endereço, paradeiro e localização, além, é claro, do próprio abrigo.

#### • *Segurança de convívio*

A segurança da vivência familiar e a segurança do convívio social são necessidades a serem preenchidas pela política de assistência social. Sabemos, por exemplo, o quanto as práticas em relação à criança, ao idoso, à população de rua, mesmo às mulheres, às famílias, supõem políticas de incentivo e de criação de recursos como centros de convivência onde as pessoas com situações comuns ou diversificadas possam criar laços, encontrar saídas para sua situação de vida e resguardo para os riscos que têm pela frente. Isto supõe a não-aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações, no caso para com familiares, e a garantia das relações com os parceiros. A inexistência de apoio, orientação para lidar com as graves questões familiares na educação dos filhos, principalmente quando os pais trabalham fora de casa, o que ocorre em grande número de casos, é extremamente incidente.

O padrão de sociabilidade precisa ser posto em questão, detectando as formas de comunicação em que se pauta. No caso, a convivenciabilidade põe em questão o grau de tolerância/intolerância da sociedade e a capacidade de, por meio do convívio, agir e reagir aos tratamentos subalternizadores.

Não há uma oferta significativa de oportunidades de encontro e desenvolvimento para as crianças, adolescentes, mulheres, negros, idosos etc. A expansão de



centros de convivência, como *locus* de encontro e decisão coletiva sobre a vida e a qualificação do viver, são fundamentais no confronto com a sociedade excludente.

#### • *Segurança de rendimento e de autonomia*

O Programa de Renda Mínima, que tem sido em muitos países um apoio à questão do emprego, no Brasil vem ganhando nítido contorno de apoio ao processo educacional das crianças. Com a inexistência de uma digna política de salário-família, a maioria dos projetos de lei em curso, bem como as experiências já implantadas, têm vinculado o acesso ao benefício desde que a família tenha filhos e, na maioria das propostas, que estejam em idade escolar.

Há que se estabelecer alguns padrões de garantias básicas à família, pois sua inexistência fez até com que algumas propostas se configurem como esmolas, que transferem R\$ 10,00 a R\$ 20,00 mensais para uma família. Assim era o Programa Bolsa-Escola do governo federal, que transferia R\$ 15,00 por criança, hoje já reencaminhado para o Bolsa-Família com o valor do benefício mais alargado. Infelizmente, o custo dos mínimos de cidadania é pouco debatido e estabelecido. Por isso considero que até mesmo a Previdência Social deva rever o valor insignificante do salário-família como benefício de acesso universal a toda criança cujo salário dos pais é reduzido.

A renda mínima como política de seguridade social deve operar tal qual um mecanismo de equidade no apoio para dar ao cidadão, à família, condições de superar determinada vulnerabilidade. Assim, seu caráter não é o de ser apoio de educação ou de uma política social específica, embora esta alternativa até possa ter sua eficiência. O debate sobre o tema do qual participei no I Fórum Mundial de Porto Alegre foi elucidador a respeito (Sposati, 2001: 76-90).

A preocupação com a precariedade salarial, a pobreza, a miséria da população e a incidência de crianças nas ruas e em risco social tem sugerido no Brasil a introdução de políticas de reforço à família para educar seus filhos. Considero importante a possibilidade deste apoio, todavia chamo a atenção de que do ponto de vista da seguridade social, os municípios estão suprimindo a precariedade do salário-família.

A segurança de rendimentos não é uma compensação do valor do salário mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego. É o caso de portadores de deficiência, da criança em abandono, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas de condi-

ções básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadão. A Loas põe a renda mínima ao idoso e ao portador de deficiência, todavia sua efetivação se dá sob o critério de miserabilidade, já que a vincula ao *per capita* familiar de 1/4 do salário mínimo.

#### • *Segurança de equidade*

O programa de seguridade social de vários países do Primeiro Mundo mantém apoio financeiro às famílias com maior número de filhos. Para além da quantidade, a questão da idade da criança, o fato, por exemplo, de ser portadora de necessidades especiais pode e deve gerar apoios específicos à família para educar e manter seus filhos.

Outras questões que devem ser levadas em conta são os programas de discriminação positiva, isto é, de apoio direcionado às famílias nas quais a mulher é chefe ou arrimo. Trata-se da utilização dos indicadores de risco para crianças de 0 a 6 anos, construídos pelo Unicef — Fundo das Nações Unidas para a Infância, de modo a constituir programas para a criança que vive em lares sem infra-estrutura de saneamento básico, com pais não alfabetizados e, principalmente, quando a mulher é a responsável familiar.

Pensar o apoio à família é levar em conta as condições objetivas para a reprodução social, o que implica avaliar a oferta concreta do meio ambiente onde se localiza sua moradia. A oferta de serviços nas cidades é discriminatória, de acordo com as condições econômicas e o local de assentamento de moradia.

#### • *Segurança de travessia*

A idéia de travessia é a de proporcionar um conjunto de condições que, juntamente com a autonomia, constrói capacitações básicas para que o cidadão possa obter requisitos básicos ou ter potencializada sua capacidade, seu *empowerment* para confrontar-se com as exigências que lhe são feitas. Aqui são múltiplos os atributos, desde o conhecimento de leis, o crédito popular, as garantias habitacionais, o acesso aos direitos das minorias que se põe como objeto de serviços, programas e projetos de assistência social.

#### • *As ofertas específicas da assistência social*

O sistema único da assistência social deve incluir não só a concepção e especificidade/particularidade da assistência social, como o conjunto das ofertas dessa política social.







construindo princípios do que denomino políticas sociais de terceira geração. Isto é, não são noções residuais, como também não são setoriais, como mundos apartados. A idéia da complementaridade é fundamental para esta terceira geração. O conceito de políticas setoriais duras levou a propostas extensivas de cada política social. Por exemplo, a saúde, como o bem-estar e a perspectiva integral: a habitação com a concepção de habitat e meio ambiente; enfim as inter-relações num dado momento foram sendo incorporadas às políticas sociais e, por vezes, diluiu seu conteúdo principal.

A questão do âmbito de cada política social supõe a divisão institucional de gestão combinada com o âmbito de cada esfera e instância de poder (Judiciário, Legislativo, Executivo, União, governo estadual e Prefeitura). Neste desenho as políticas sociais ainda combinam o caráter próprio, o complementar e os diferentes modelos de gestão. Estes podem conter mecanismos de gestão intersetorial que, em geral, são articulados com gestões descentralizadas, territorializadas e equânimes, isto é, respeitam a diferenciação, a heterogeneidade e a equidade.

Certamente a assistência social é uma política capilar, isto é, ela penetra com seu serviços, benefícios e trabalho social, concretizando os direitos sociais no cotidiano. Seu repertório é muito ligado ao formato de vida das pessoas, o que é próprio a uma política de proteção. É uma política que se desloca para o território, e como a saúde desloca-se de unidade física do serviço até o local de permanência das pessoas ou de sua morada e convívio. A assistência social desterritorializada, sua ação para o lugar onde estão as pessoas. Ela é pró-ativa e não só prontidão para atendimento a quem chega ao serviço.

Nessa condição, a base territorial é um dos significativos espaços para a articulação intersetorial de necessidades e de conhecimentos.

Aqui residem dois campos:

- a *intersetorialidade no conhecimento da realidade* que supõe a produção de informações que fortalece as evidências sobre os determinantes e condicionantes intersetoriais na produção de necessidades sociais;
- a *intersetorialidade na ação que supõe a criação* de articulação intersetorial para potenciar ações e resultados.

Para ambas as perspectivas é preciso, porém, um eixo de articulação que entendo ser:

- um projeto ético-político central na democracia e justiça social;
- a capacidade de aceitar e conviver com a diferença, a heterogeneidade e a equidade;
- a luta por superar o sofrimento humano e a construção da felicidade.

**Abstract:** The text works on the specificity/particularity of the social assistance policies in Brazil aiming the contextualization of the construction of the social assistance regime in the country as an historical process geographically established. The trajectories of the debate about social assistance in the constitutional sphere and the accumulation of studies and researches of the trajectory of the social assistance under the perspective of the Brazilian social policies are elucidated. As a counterpoint, the unspecific conceptions of social assistance policies are discussed, considering that the establishment of the particularity/specificity of these policies is a nodal condition to solder the paradigm of the right in the social assistance.

**Keywords:** social assistance; social policies; intersectoriality.

## Bibliografia

- GOUGH, Ian & DOYAL, \_\_\_\_\_. "O direito à satisfação das necessidades". Revista *Lua Nova*, São Paulo, Cedeca, 1991.
- SPOSATI, A. et alii. Assistência Social na trajetória das políticas sociais. São Paulo, Cortez, 1985.
- \_\_\_\_\_. "Assistência Social: desafios para uma política pública de Seguridade Social". Cader- nos ABONG, São Paulo, n. 11, pp. 20-35, outubro 1995.
- \_\_\_\_\_. "A Lei Orgânica da Assistência Social e a política de atenção à infância e à juventude". Discutindo a Assistência Social no Brasil. Secretaria da Assistência Social/MPAS, Fundap. São Paulo, p. 121-130, 1999.
- \_\_\_\_\_. "Pobreza e cidadania no Brasil contemporâneo". Um comentário do relatório da Comissão Mista Especial da Câmara e do Senado. Revista *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 63, pp. 45-61, julho 2000.
- \_\_\_\_\_. "A inclusão social e o Programa de Renda Mínima". *Serviço Social & Sociedade*, n. 66, São Paulo, Cortez, 2001.
- VILLALOBOS, Verônica. "O estado de bem-estar social na América Latina: necessidade de redefinição". In: *Cadernos Adenauer*, "Pobreza e política social". São Paulo, Fundação Conrad Adenauer, 2000.



## INFORME-SE

sil *moderno* deixe de sê-lo apenas para uns poucos, passando a ser acessível e usufruto de todos" (p. 282).

Behring também faz algumas observações e demonstra preocupação a respeito do momento singular na história brasileira a partir de 2003, com a eleição de um governo de origem popular. Por via eleitoral a população fez críticas às elites e sustentou uma possibilidade de ruptura com a direção anterior. Mas o novo governo volta a fazer reformas. Apesar das armadilhas para retomar uma agenda radicalmente democrática, ela acredita ser este um processo em disputa, porém as forças democráticas-populares precisam estar atentas para que em nome de uma governabilidade e das necessidades do

mercado não se engesse a reconstrução do país.

Por fim, não poderia deixar de registrar uma observação que Francisco de Oliveira fez no prefácio do livro: "os que ainda são chamados de assistentes sociais constituem-se uma das categorias mais combativas e, por isso criativas, na política brasileira do último quartel de século" (p. 15). Acredito que se a nossa categoria vem fortalecendo esta imagem diante do debate acadêmico e das lutas sociais, muito devemos a Elaine Behring, por sua comprometida militância política e trabalho acadêmico. Este *banho de Brasil* da história passada e recente ilumina e coloca direções concretas para os trabalhos que desenvolvemos nesta realidade tão fraturada.

## Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS\*

Aldaíza Spasati\*\*

As idéias que aqui se traz resultam de muitas contribuições, pesquisas, estudos, debates e vivências, grande parte delas, advêm dos estudos do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, outras de debates sobre o SUAS em capitais do Brasil, e, outras tantas, da equipe de gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social da cidade de São Paulo.

Entendo que a construção do SUAS — Sistema Único de Assistência Social exige que se tenha como ponto de partida, unidade de concepção, quanto ao âmbito e conteúdo, da política de assistência social sob o *paradigma do direito e da cidadania*.

Esta perspectiva fundamentadora do SUAS traz por consequência a *necessária ruptura, com o paradigma conservador que organiza até hoje, em muitas cidades e estados brasileiros, a assistência social pela fragmentação de serviços por segmentos sociais (criança, idoso etc.); pelo entendimento dos serviços continuados de assistência social como projetos sociais, o que os limita a existir por tempo determinado* —

já que, todo projeto tem começo, meio e fim e os descompromete, com a oferta permanente de acesso, a todos que dele necessitam; pela privatização da concepção da política de assistência social entendendo-a como de responsabilidade de organizações sociais e não do órgão público geral; pela prevalência do princípio da subsidiariedade, beneficência, filantropia a reger relações de parceria e não pela antecipação da responsabilidade pública pelo alcance do direito social; pela operação das ações de assistência social através de agentes isolados da sociedade civil sem desenvolver a articulação em rede.

O *paradigma do direito* em que deve se fundamentar a construção do SUAS está expresso no princípio constitucional do direito socioassistencial como proteção de seguridade social, regulado pelo Estado como seu dever e direito de todo cidadão.

Há dez anos, desde a LOAS e da I Conferência Nacional de Assistência Social, de dezembro de 1995, fala-se e propõe-se o SUAS, sem explicitar porém, seu conteúdo ou o seu desenvolvi-

\* Estas idéias foram apresentadas em Seminário da Secretaria Nacional de Assistência Social e posteriormente em debates em: Recife, Belém, Belo Horizonte, e São Paulo.

\*\* Professora titular da PUC/SP, coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, vereadora pelo Partido dos Trabalhadores na Câmara Municipal de São Paulo licenciada e Secretária Municipal de Assistência Social da Cidade de São Paulo.



mento através de uma proposta orgânica, sistematizada e articuladora das três esferas de gestão pública.

Este é um momento de concretização do SUAS, a partir do paradigma da universalização do direito à proteção social fundado na cidadania, abandonando idéias tutelares e subalternas, que (sub)identificam brasileiros como carentes, necessitados, pobres, mendigos, miseráveis, discriminando-os e apartando-os do reconhecimento como "ser de direito".

Ocorre entre os diversos agentes de assistência social: o desconhecimento; sobre o que é o SUAS; a ausência de consenso sobre o conteúdo e alcance do SUAS; a ausência de unidade de compreensão — da e sobre a — assistência social; a ausência de um sistema de comunicação para troca de experiências e informações sobre a gestão da assistência social.

Para o sucesso do objetivo em concretizar o SUAS, enquanto *regime brasileiro de assistência social*, é preciso atentar para algumas questões, entre as quais se destacam:

- é preciso que seja desencadeada ampla discussão nacional, regional e cidades para agentes de órgãos públicos e da rede de organizações sociais, sobre a concepção do SUAS e a abrangência de seu alcance como proteção social de cidadania no campo da seguridade social;
- é preciso realizar um processo estratégico de debate social para incorporar

ração do novo paradigma em que se fundamenta o SUAS;

- é preciso realizar um planejamento estratégico para monitorar as mudanças que a implantação do SUAS traz à gestão institucional da assistência social nas três esferas do poder.<sup>1</sup>
- é preciso programar e investir em múltiplas formas de capacitação dos gestores de assistência social e dos conselhos da política pública de assistência social nos níveis federal, estadual e municipal;
- é preciso preparar os operadores da assistência social para alcançar as alterações necessárias à gestão da assistência social como política de direitos;
- é estrategicamente importante apresentar a assistência social a partir dos resultados que essa política produz — e tem potencial de produzir — na sociedade como *política pública de direção universal e direito de cidadania*, capaz de alargar a agenda dos direitos sociais a serem assegurados a todos os brasileiros, independentes de sua renda, e a partir de sua condição inerente de cidadã;
- é preciso construir formas de "estratégia de resistência" a serem adotadas

1. O Núcleo da PUCSP propôs, desde a aprovação da LOAS em 1994, a instalação de um Observatório de Assistência Social — OBSAS, todavia não obteve acolhimento da proposta e de seu financiamento em organizações ou coletivos institucionais.

das pelos órgãos gestores do SUAS, para enfrentar o conservadorismo prevalente na sociedade, como também o conservadorismo de gestores que resistem ao reconhecimento do direito socioassistencial preferindo manter o caráter residual na operação da assistência social;

- é preciso superar as formas de acesso seletivo aos serviços socioassistenciais e a aplicação de formas vexatórias de comprovação da necessidade pelo usuário;
- é preciso beber das experiências, construídas pelo Sistema Único de Saúde — SUS, que também compõem a seguridade social.

### Concepção geral da assistência social para fundamentar o SUAS

A construção do SUAS opera a assistência social como política pública, com fundamento constitucional no sistema de seguridade social, não contributiva, visando assegurar direitos consistentes em prestações (benefícios, acolhida, abrigo etc.) pelo Estado e pela sociedade, aos segmentos em situação de vulnerabilidade descritos no art. 203 (Constituição Federal).

Assistência social, como política de Estado, é uma condição para o alargamento e crescimento do complexo sistema de bem-estar social brasileiro que é constitucionalmente concebido como

seguridade social. Como política pública deve manter rede de serviços para garantia de proteção social ativa. Os resultados da política pública de assistência social tornam o país, as regiões e as cidades mais acolhedoras e mais vivíveis para todos; mais socialmente compatíveis com as condições de todos, isto é, sem qualquer discriminação às condições reais de vida de cada um; mais amigos(as) das crianças, dos adolescentes, dos jovens, das mulheres, dos idosos, das pessoas com deficiência e de todos aqueles que estão sós e em dificuldades de ter garantida sua autonomia, dignidade e direito a opção pela diferença.

A implantação do SUAS exige *unir para garantir*, isto é, exige romper com a fragmentação programática. Exige se parar o paralelismo de responsabilidades entre as três esferas de governo. Exige construir referências sobre a totalidade de vulnerabilidades e riscos sociais suportando a vertente de análise segregadora em segmentos sociais sem compromisso com a cobertura universal e o alcance da qualidade dos resultados.

### Agenda de pontos para orientar a definição da abrangência do SUAS

O SUAS deverá se constituir como dispositivo legal que *forneça* condições institucionais de sua aplicação em todo o território nacional:



<p>1. O SUAS deve ser institucionalizado através de lei nacional, que disponha sobre as condições para a extensão e universalização da proteção social de seguridade social aos brasileiros, através da política de assistência social;</p> <p>2. o SUAS regulará em todo o território nacional a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema cidadão de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada e executadas diretamente — ou através de convênios com organizações sem fins lucrativos —, por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta, das fundações mantidas pelo poder público e pela articulação com iniciativas da sociedade civil;</p> <p>3. a assistência social, política pública de âmbito da seguridade social, operada através do SUAS, deve manter: vigilância social, defesa social e institucional de direitos socioassistenciais, regulações socioassistenciais e proteção social básica e especial para determinar as situações de vulnerabilidade e risco social; garantir aquisições materiais para suprir necessidades e aquisições socioeducativas que trabalham com as potencialidades dos cidadãos e das cidadãs, um padrão de qualidade que os capacite para a reconstrução: da autonomia, do protagonismo, da equidade, da sus-</p>	<p>tentabilidade, da socialização e do percurso/trajetória para inclusão social;</p> <p>4. o SUAS se articula com as <i>organizações específicas de assistência social</i> matriculadas nos órgãos de gestão estatal de assistência social, bem como aquelas organizações credenciadas para prestar serviços de assistência social, mesmo que não específicas de assistência social</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• vinculam-se ao SUAS as organizações registradas no CNAS e as que contam com o “Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social — CEBAS”, que para tanto devem se pautar na Política Nacional de Assistência Social e seguir as normas estatais da política de assistência social;</li> <li>• O processo de <i>inscrição</i> das organizações específicas de assistência social —, bem como, as não específicas mas com serviços de assistência social —, nos conselhos de assistência social deverá constituir um sistema unificado, articulado com acesso informatizado de referência e contra referência.</li> </ul> <p>5. O processo de <i>Gestão do SUAS</i> deve adotar como <i>princípios organizativos</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>universalização do sistema</i> através da fixação de níveis básicos de cobertura dos benefícios, serviços e ações de assistência social para o território nacional;</li> <li>• <i>descentralização político-administrativa</i> de modo a garantir a municipali-</li> </ul>	<p>zação, a definição de competências específicas e o comando único em cada esfera de governo, integração de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos em rede hierarquizada e territorializada;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>comando único</i> por esfera da gestão orientado pela Política Nacional de Assistência Social, normas operacionais básicas, planos municipal e estadual de assistência social, devidamente aprovados pelos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Assistência Social;</li> <li>• <i>padronização dos serviços</i> de assistência social em sua nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento para todo o território nacional.</li> <li>• <i>regulação do SUAS socialmente orientada</i> pela ação pública; pela valorização do impacto social das diversas políticas estruturais; pelo desenvolvimento social sustentável, territorialmente adequado e democraticamente construído;</li> <li>• manter espaços <i>institucionais de defesa social e institucional</i> para manifestação de interesses dos usuários e de violações aos seus direitos socioassistenciais;</li> <li>• manter <i>Centro(s) de Referência de Assistência Social (CRAS)</i> como porta de entrada do sistema único de assistência social em cada cidade;</li> <li>• constituição da <i>Rede de Serviços</i> hierarquizada entre proteção social básica e especial;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>territorialização da rede</i> de assistência social sob os critérios de: oferta capilar de serviços baseada na lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão; localização dos serviços para desenvolver seu caráter educativo e preventivo nos territórios com maior incidência de população em vulnerabilidades e riscos sociais; adoção do princípio da completude em rede e incompletude em cada serviço;</li> <li>• manter <i>sistema de regulação social</i> das atividades públicas e privadas de assistência social, exercendo fiscalização e controle da adequação e qualidade das autorizações de funcionamento de organizações e de serviços socioassistenciais.</li> <li>• manter <i>sistema de gestão orçamentária</i> para sustentação da Política de Assistência Social através de Orçamento Público, constituído de forma participada; com provisão do custeio da rede socioassistencial para cada esfera de governo, a partir da estimativa de custos dos serviços socioassistenciais, operados através de padrão adequado de qualidade e quantidade; transparência de prestação de contas; mecanismos de transferência direta do fundo; princípio de relação entre entes federativos</li> <li>• manter <i>sistema de gestão de relações interinstitucionais</i>, intersecretariais, intermunicipais, metropolitanas através de ações complementares, proto-</li> </ul>
--	--	---	---



<p>colos, convênios, fóruns de gestão, mecanismos de responsabilidade social, intercâmbio de práticas e de cursos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• manter sistema democrático e participativo de gestão e de controle social através dos Conselhos de Assistência Social, das Conferências de Assistência Social; a cada biênio organizado e sustentado por esfera de governo; da publicização de dados e informações referentes às demandas, necessidades da posição e padrão de cobertura dos serviços de assistência social; canais de informação e de decisão com organizações sociais parceiras, submetido a controle social, através de audiências públicas; mecanismos de audiência da sociedade, usuários, com trabalhador de modo geral; conselhos paritários de monitoramento de direitos socioassistenciais; conselhos de gestão;</li> <li>• manter sistema de gestão de pessoas através da contínua capacitação de gestores, dos operadores da política e dos serviços de assistência social exercidos diretamente pelo poder público ou através de convênios com organizações sociais.</li> <li>• articulação interinstitucional entre competências e ações com demais sistemas de defesa dos direitos humanos em específico, com aqueles em defesa de direitos de crianças, adolescentes, idosos, pessoas com defi-</li> </ul>	<p>ciência, mulheres, minorias; proteção às vítimas de exploração e violência social, sexual e familiar e adolescentes ameaçados de morte, promoção do direito de convivência familiar;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• articulação intersetorial de competências e ações entre o SUAS e o SUS — Sistema Único de Saúde, através da rede de serviços complementares para desenvolver ações de acolhida, cuidados e proteções como parte da política de proteção às vítimas de danos, drogadição, violência doméstica e sexual, deficiência, fragilidades pessoais e problemas de saúde mental, abandono em qualquer momento do ciclo da vida, associada à vulnerabilidades pessoais, familiares e por ausência temporal ou permanente de autonomia em particular nas situações de drogadição, em particular, os drogaditos nas ruas;</li> <li>• articulação interinstitucional de competências e ações complementares com o Sistema Nacional e Estadual de Justiça para garantir proteção especial a crianças e adolescentes: nas ruas; em abandono; com deficiência; sob decisão judicial de abrigamento pela necessidade de apartação provisória de pais e parentes, por ausência de condições familiares de guarda; aplicação de medidas sócio-educativas em meio aberto para adolescentes, para a aplicação de penas alternativas (prestação de serviços à comunidade) para adultos.</li> </ul>	<p>6. As competências dos serviços socioassistenciais do SUAS podem ser agregadas em três sistemas:</p> <p><b>Sistema de Vigilância Social</b> — que se pauta na assistência social como política social responsável por detectar e informar as características e dimensões das situações de precarização que vulnerizam e trazem riscos e danos aos cidadãos, à sua autonomia, socialização e ao convívio familiar;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— produção de conhecimento sobre: as demandas de proteção social básica especial de assistência social, através da manutenção de estudos territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); crianças e adultos vítimas de: formas de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de preconceito por etnia, gênero e intolerância; vítimas de apartação social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; população infantil e adulta em situação de rua e sob abandono através de censos regulares; cobertura e funcionamento de rede dos serviços de assistência social, em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários.</li> </ul>	<p>— sistema informatizado de monitoramento de situações de vulnerabilidade, exclusão, risco social e danos pessoais, em especial o Sistema de Informação de Criança e do Adolescente (SIPIA);</p> <p>— sistema de indicadores de controle e avaliação dos resultados e dos meios de operação da rede de serviços socioassistenciais;</p> <p>— manutenção de banco de dados de usuários, de famílias e de organização de assistência social;</p> <p>— sistema de gerenciamento da rede de serviços socioassistenciais direto e conveniado, seu funcionamento, instalações, distribuição territorial face o acesso e a proximidade de demanda;</p>	<p><b>Sistema de Proteção Social</b> não contributiva para extensão do alcance da seguridade social a todos os cidadãos sem qualquer restrição, provisionando proteção básica e especial;</p> <p>— proteção social básica avançando à rede básica de socialização para <i>segurança de convívio social e familiar</i>, através de ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social, mediante a oferta de experiências sócio-educativas, lúdicas, sócio-culturais, desenvolvendo em rede de núcleos sócio-educativos, de convivência comunitária, para os diversos momentos do ciclo de vida;</p>	<p>— sistema informatizado de monitoramento de situações de vulnerabilidade, exclusão, risco social e danos pessoais, em especial o Sistema de Informação de Criança e do Adolescente (SIPIA);</p> <p>— sistema de indicadores de controle e avaliação dos resultados e dos meios de operação da rede de serviços socioassistenciais;</p> <p>— manutenção de banco de dados de usuários, de famílias e de organização de assistência social;</p> <p>— sistema de gerenciamento da rede de serviços socioassistenciais direto e conveniado, seu funcionamento, instalações, distribuição territorial face o acesso e a proximidade de demanda;</p>
---	--	--	---	--	---



- serviços e o acesso aos benefícios sob garantia da concretização dos direitos socioassistenciais;
- da defesa institucional do sistema único de assistência social e do comando único de gestão por esfera de governo;
  - da defesa institucional do município como ente federativo nos processos de municipalização e descentralização das esferas federal e estadual;
  - da defesa social e institucional do Executivo perante o Legislativo, o Judiciário, o Ministério Público, os Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas.
7. São direitos socioassistenciais a serem assegurados na operação do SUAS a seus usuários:
- *direito ao atendimento digno*, atento e respeitoso, por parte de todos os serviços socioassistenciais, ao sentido de procedimentos avaliativos e coercitivos;
  - *direito ao tempo*, de modo a assegurar a prestação de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade, sendo-lhe garantidos os seguintes procedimentos;
  - *direito à informação* sobre o funcionamento dos serviços, enquanto direito primário do cidadão sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas;
  - *direito do usuário ao protagonismo* e manifestação de seus interesses;
  - *direito do usuário a oferta qualificada da de serviço*.

situações de abandono, de isolamento de crianças e adolescentes, jovens, adultos e idosos; restauração da autonomia, da capacidade de convívio e de protagonismo; mediante a oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais, desenvolvimento de acesso a trabalho sócio-educativo; como também, da *segurança em ter provido o direito de proteção especial* e o *direito a convivência familiar* às crianças e adolescentes, jovens e adultos, ameaçados, em situação de rua ou de abandono; vítimas de formas de exploração, ameaça e violência; adolescentes e famílias quando em medidas sócio-educativas em meio aberto (prestação de serviço à comunidade e liberdade assistida); crianças e adolescentes em trabalho infantil;

#### Sistema de Defesa Social e Institucional promovido por intermédio:

- da oferta de serviços para conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa através de ouvidores, centro de referência, centros de apoio sócio-jurídico à infância, juventude, idosos, pessoas com deficiência, mulheres; usuários dos serviços e benefícios de assistência social; aplicação de penas alternativas, medidas sócio-educativas;
- da construção de normas que disponham sobre o funcionamento dos

— *proteção social básica*, operado pela provisão de benefícios financeiros e materiais, continuados e eventuais, para *segurança através de provisão de sobrevivência através de renda básica* às famílias e pessoas sós através do acesso ao BPC — Benefício de Prestação Continuada a idosos e a pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento, benefícios financeiros e em acessos materiais e alojamento a pessoas e famílias vítimas de calamidades, frentes frias e emergências; benefícios eventuais a pessoas em situação de forte fragilidade pessoal e familiar, por morte/doença em família, nascimento de crianças, acesso a programas de renda mínima como estímulo à convivência familiar de crianças e adolescentes em lares chefiados por mulheres; as famílias cujos filhos estejam em medida provisória de internação preparando-os para recebê-los de volta, adolescentes em medida sócio-educativa ou em trabalho infantil, que exige maior cuidado em sua educação e acompanhamento às famílias acolhedoras ou guardiãs de crianças e jovens em medida de abrigo;

— *proteção social especial*, garantindo a *segurança de acolhida* através de provisão de ações, cuidados, serviços e projetos operados em rede, com unidade de porta de entrada, destinados a proteger e recuperar



## Diretrizes do SUAS elaboradas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome\*

O desenho do SUAS foi possível pela existência de vários agentes processos e lutas:

- desde 1988 até 1993 — as lutas pela construção da Loas;
- fóruns de debates nos estados, municípios e entidades na ressignificação da Assistência Social;
- estudos e pesquisas nas universidades, trabalhos, dissertações e teses;
- fóruns municipais, estaduais e nacional articulando a sociedade civil;
- a construção do sistema descentralizado e participativo com Secretarias de Assistência Social nos quase 5.561 municípios brasileiros e Conselhos Municipais de Assistência Social (ainda que em estágios diferentes);
- as experiências das Secretarias Municipais e algumas estaduais no esforço de operacionalização dos novos conceitos;
- atores anônimos e militantes na área;
- conferências nacionais, estaduais e municipais.

Assistência Social — inserida como política da seguridade social brasileira

1988: *março no trânsito para*

- campo dos direitos;

180

A implantação do SUAS como sistema único supõe unir para garantir o rompimento com a fragmentação:

- programática;
- entre as esferas do governo;
- de ações por categorias e segmentos sociais.

A implantação do SUAS compromete-se com a cobertura dos serviços de assistência social na perspectiva da universalidade e qualidade dos resultados.

É um sistema articulador e provedor de ações de proteção social básica e especial junto a municípios e estados.

### Quais os princípios e diretrizes do SUAS?

*Universalização do sistema:* por meio da fixação de níveis básicos de cobertura dos benefícios, serviços e ações de assistência social para o território nacional.

*Territorialização da rede de assistência social sob os critérios de:* oferta capilar de serviços baseada na lógica da proximidade do cidadão; localização dos serviços nos territórios com maior incidência de vulnerabilidades e riscos sociais para a população; garantia do comando único por instância de gestão.

*Descentralização político-administrativa de modo a garantir a municipalização e o comando único em cada esfera de governo.*

*Implantação gradual do SUAS,* respeitando as diferenças regionais, locais e de organização de gestão dos municípios.

- padronização dos serviços de assistência social: nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento para todo o território nacional;
- regulação da dinâmica do SUAS socialmente orientada: pela ação pública, pela valorização do impacto social das diversas políticas estruturais e pelo desenvolvimento social sustentável, territorialmente adequado e democraticamente construído e na definição de competências específicas de cada esfera governamental;
- integração de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos, por meio da organização em rede hierarquizada, baseada no princípio da completude em rede e incompletude individual do serviço;
- garantia da proteção social, que não submeta o usuário ao princípio da tutela, mas à conquista de condições de autonomia, resiliência/sustentabilidade, protagonismo, acesso a oportunidades, capacitações, acessos a serviços, acessos a benefícios, acesso a condições de convívio e socialização, de acordo com sua capacidade, dignidade e projeto pessoal e social;
- substituição do paradigma assistencialista: apartador de cidadãos à condição de “categorias de necessitados”

181

\* Apresentação (in powerpoint) da proposta da Secretaria Nacional de Assistência Social, feita pela assessora Sra. Márcia Pinheiro, no 2º Seminário Nacional do Fórum Nacional da Assistência Social, 11 de maio de 2004.



<p>pelo paradigma de proteção social, básica e especial, organizada sob sistema único, descentralizado e participativo de âmbito nacional com comando único por esfera de gestão;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• articulação institucional de ações e competências com os demais sistemas de defesa dos direitos humanos, em específico aqueles em defesa de direitos de crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, minorias e de proteção às vítimas de exploração e violência social, sexual e familiar e adolescentes ameaçados de morte;</li> </ul>	<p>aberto para adolescente e para a aplicação da pena alternativa de prestação de serviços à comunidade para adultos;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• unidade entre as três esferas de governo, do reconhecimento governamental das organizações de assistência social e de sua inscrição nos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Assistência Social;</li> <li>• disponibilização de sistema de informação sobre o funcionamento dos serviços e operações da área como direito a ser assegurado.</li> </ul>	<p>técnicas) entre os municípios, distrito federal e estados brasileiros.</p>	<p>políticas públicas, no mundo do trabalho e na vida comunitária e societária.</p> <p>A proteção social básica tem caráter preventivo e processador de inclusão social. Destina-se a segmentos da população que vive em condição de vulnerabilidade social; decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precária ou nulo acesso aos serviços públicos...) e ou fragilização de vínculos afetivos-relacionais e de pertencimento social (discriminações étnicas, étnicas, de gênero ou por deficiências).</p> <p>A proteção social básica inclui a oferta de:</p>
<p><b>Desafios conceituais</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• organização dos serviços em novos patamares;</li> <li>• risco social/vulnerabilidade;</li> <li>• riscos diferenciados para públicos heterogêneos.</li> </ul> <p>Desta forma, os serviços continuados, os benefícios, os programas e os projetos devem estar voltados para a proteção social da unidade familiar e dos segmentos vulnerabilizados da população:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• criança e adolescente em situação de risco ou vítima de violências e abuso sexual; pessoas portadoras de deficiência; mulher vítima de violência; pessoas idosas; pessoas em situação de abandono ou desabrigo; moradores de rua; pessoas em situação de emergência social, inclusive por calamidades públicas; migrantes;</li> <li>• minorias étnicas e grupos discriminados ou destituídos de autonomia; famílias em situação de perdas e desagregação com dificuldades de sobrevivência por falta ou insuficiência de rendimentos e outros grupos ou comunidades vulnerabilizadas.</li> </ul>	<p><b>Desafios conjunturais</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• re-organizar a gestão federal, até então mínima/arcaica, conservadora isolada das demais políticas setoriais;</li> <li>• ressignificar a Assistência Social junto às áreas da seguridade;</li> <li>• construir sistema de dados e informação que subsidie a elaboração de programas, bem como seu monitoramento e avaliação;</li> <li>• construir política de capacitação para técnicos, gestores das três esferas do governo, bem como conselhos, rede de prestadores: educação/saúde/previdência, bem como junto aos novos setores: renda e segurança alimentar;</li> <li>• discutir a cooperação entre entes políticos soberanos supondo autonomia e pacto federativo;</li> <li>• respeitar as diferenças de capacidades (financeiras, administrativas e</li> </ul>	<p>A proteção social básica inclui a oferta de:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• serviços de fortalecimento dos vínculos familiares;</li> <li>• serviços e processos de fortalecimento da convivência comunitária e desenvolvimento do sentido de pertencimento às redes microterritoriais;</li> <li>• serviços de referência para escuta, informação, apoio psicossocial, defesa, encaminhamentos monitorados;</li> <li>• inclusão nos serviços das demais políticas públicas;</li> <li>• desenvolvimento de competências e oportunidades de inclusão no mundo de trabalho e renda.</li> </ul>
<p><b>Proteção social básica</b></p> <p>Serviços de proteção social básica: objetivam processar a inclusão de grupos em situação de risco social nas</p>	<p><b>Proteção social especial</b></p> <p>Serviços de proteção social especial: modalidade de atenção assistencial destinada a indivíduos que se encontram em situação de alta vulnerabilidade pessoal e social (crianças, adolescentes,</p>	<p><b>Proteção social especial</b></p>	<p><b>Proteção social especial</b></p>



jovens, idosos, portadores de deficiência nas várias situações caracterizadas como risco pessoal: ocorrência de abandono, vítimas de maus-tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, usuários de drogas, adolescentes em conflito com a lei, moradores de rua). São vulnerabilidades decorrentes do abandono, privação, perda de vínculos, exploração, violência, delinquência etc.

A proteção social especial inclui a oferta de serviços de abrigamento de longa ou curta duração e serviços de acolhimento e atenção psicossocial especializados, destinados a criar vínculos de pertencimento e possibilidades de reinserção social.

Os serviços de proteção especial têm estreita interface com o sistema de justiça exigindo muitas vezes uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário e outras ações do Executivo.

### Benefícios

A Loas prevê a concessão e a manutenção de benefícios monetários em caráter de prestação continuada para idosos e pessoas portadoras de deficiência incapacitadas para prover sua própria subsistência ou tê-la provida por sua família.

Prevê também benefícios eventuais para atender situações de vulnerabilidade temporária por natalidade ou morte, ou ainda outras situações de vulnerabilidade.

### Programas assistenciais

Conforme o artigo 24 da Loas, os programas compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos, para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais. No geral, os programas são constituídos por um conjunto de projetos e iniciativas que se articulam e se complementam com vistas a obtenção de resultados assertivos num tempo definido. É o caso, por exemplo, do programa de erradicação do trabalho infantil, que integra serviços socioassistenciais e educacionais, formação socioeducativa e profissionalizante para a família, projetos de geração de renda etc.

Assim, os programas reúnem as ações com os mesmos objetivos, colocados num conjunto orgânico, que lhe dá abrangência, continuidade e desdobramentos. A organização programática tem como objetivo responder, de “modo criativo, dinâmico e sensível e permanentemente vigilante, às manifestações da exclusão social — pela renda, pelo trabalho, pelo gênero, pela etnia, pela condição de moradia, pela ação política, pelos padrões culturais dominantes, pelo preconceito etc.” (Plano de Assistência Social do Município de São Paulo — PLAS, p. 60).

### Projetos de enfrentamento à pobreza

Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de

investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio ambiente e sua organização social.

O incentivo a projetos de enfrentamento da pobreza assentar-se-á em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e em sistema de cooperação entre organismos governamentais, não-governamentais e da sociedade civil.

### Trabalho com famílias

*Princípio-matricial/ordenador das ações*

- conceito família => mononuclear/fragmentada;
- não exclui atendimentos individuais aos cidadãos que o demandam;
- não secundariza ações coletivas de encontro e divisão;
- construção de espaços comunitários de convivência familiar;
- fortalecimento da auto-estima, vínculos afetivos e comunitários mais sólidos;
- perspectiva de transformação das relações de violência social e destituição material;

- superação coletiva das trajetórias de exclusão e subalternização;
- participação social e comunitária.

### Desafios político-organizativos

- Necessidade da construção de “estratégia de resistência”, a ser adotada pelos órgãos gestores do SUAS para enfrentar o conservadorismo prevalente que resiste ao reconhecimento do direito socioassistencial e mantém o caráter residual ausente do dever do Estado em reconhecer a cidadania para todos os brasileiros.

Tendo em conta a importância dessas questões, é estrategicamente essencial apresentar a assistência social a partir dos resultados que essa política produz na sociedade como a política pública de direção universal e direito de cidadania.

Essa política se concretiza por meio de serviços básicos e específicos de atendimento à família, aos indivíduos e à comunidade, na perspectiva da organização comunitária e da participação popular.

### Como será estruturado o SUAS?

Dos instrumentos

- Lei Orgânica de Assistência Social;
- Política Nacional de Assistência Social;
- Plano Nacional de Assistência Social;
- Pactuação de nova NOB/AS.



<p>Dos mecanismos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• repasse automático do Fundo Nacional para os Fundos estaduais e municipais de Assistência Social;</li> <li>• metodologias de monitoramento e avaliação da Política Nacional de Assistência Social;</li> <li>• sistema Nacional de Informação da política de assistência social, com disponibilização de informações em plataforma web;</li> <li>• consolidação e fortalecimento das instâncias de pactuação CIB e CIT;</li> <li>• pactuação de objetivos e metas a serem atingidas pelo Sistema.</li> </ul>	<p>cial bem como as não-específicas, mas com serviços de assistência social — nos conselhos de assistência social deverá constituir um sistema unificado articulado com acesso informatizado de referência e contra-referência, de modo a romper com o paralelismo entre os conselhos e definir áreas de competência de inscrição entre os conselhos a partir da abrangência territorial da organização.</p>	<p>tários de usufruto da riqueza coletivamente construída.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No nível imediato, algumas tarefas se colocam: edição de portarias para agilização de fluxos e recursos financeiros. Portaria nº 80: sobre procedimentos operacionais recursos para a rede SAC; Portaria nº 78: que institui o Paif e os critérios de elegibilidade e seleção de municípios; Decreto 190 que suprime a exigência de CND para repasses relativos à assistência social; <i>estabelecimento de metas orçamentárias para 2005 em conformidade com a estrutura da Secretaria.</i></li> </ul>	<p>186</p> <p><b>O SUAS e a relação público-privado</b></p> <p>Fazem parte do SUAS</p> <p>As organizações específicas de assistência social matriculadas nos órgãos de gestão estatal de assistência social, bem como aquelas organizações credenciadas para prestar serviços de assistência social, mesmo que não específicas de assistência social (de acordo com as respectivas áreas de funcionamento), e, principalmente aquelas que contam com o “Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social — Cebas”, concedido pelo Conselho Nacional de Assistência Social — CNAS.</p> <p>Devem, portanto, adotar em seu funcionamento as normas estatais de regulação da política de assistência social.</p> <p>O processo de inscrição das organizações específicas de assistência so-</p>
<p>• Construir alternativas para o “estoque zero” dos processos de registro de entidades, para o revigoramento dos Conselhos, tendo em vista o controle social.</p>	<p><b>O SUAS e o financiamento</b></p> <p>Com o Sistema Único de Assistência Social planeja-se alcançar gradativamente um <i>novo patamar em termos de orçamento e de ofertas de serviços para a assistência social</i> que produza impactos positivos efetivos no quadro de enfrentamento à pobreza no país.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tendo em vista o aprofundamento da democracia no país, coletivizar e socializar as estratégias inéditas de reconhecimento de direitos especiais, com base numa proteção universal e no reconhecimento das diferenças é uma contribuição essencial, mas ao mesmo tempo bastante singular, da assistência social, frente às contemporâneas mudanças nas relações políticas, que estabelecem méritos e padrões nem sempre justos e iguais-</li> </ul>	<p>Neste sentido, é imperioso:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• definir as competências de financiamento das três esferas de governo, de forma a otimizar e aumentar a cobertura dos serviços socioassistenciais;</li> <li>• estabelecer pisos de proteção básica e especial para repasse automático para estados e municípios;</li> <li>• regular de forma que os recursos indiretos sejam direcionados para as ações do SUAS.</li> </ul>	<p>187</p>

# A Assistência Social na prática profissional: história e perspectivas

Maria Carmelita Yazbek\*



**Resumo:** Este texto trata da histórica relação entre Serviço Social e assistência social. Situa a emergência da profissão no contexto de avanço da profissionalidade no tratamento da questão social e no crescimento da responsabilidade do Estado na tarefa de assegurar políticas no campo social. Mostra como as velhas formas de atender às sequelas da questão social modificam-se até os anos mais recentes, quando, com a Constituição Federal de 1988 e a implantação da Seguridade Social brasileira, a assistência social alcança o patamar de política pública. Finalmente, coloca em evidência o protagonismo dos assistentes sociais na construção de uma nova matriz analítica para a assistência social no país e para a implementação do atual Sistema Único de Assistência Social — Suas.

**Palavras-chave:** serviço social; assistência social; Suas.

\* Assistente Social. Doutora em Serviço Social pela PUC/SP. Representante da área de Serviço So-



Gostaria de iniciar minhas reflexões apresentando como ponto de partida uma forma de apreender a prática profissional do assistente social, situada no movimento histórico da sociedade. Entendo que o surgimento do Serviço Social como profissão na sociedade brasileira, seu assalariamento e a ocupação de um espaço na divisão social e técnica do trabalho, bem como a estruturação de seu mercado de trabalho particular é resultante de relações históricas, sociais, políticas e econômicas que moldam sua necessidade social e definem os seus usuários.

“Portanto, buscamos ultrapassar a análise do Serviço Social em si mesmo para situá-lo no contexto de relações sociais<sup>1</sup> mais amplas que o condicionam e lhe atribuem características particulares. Seu significado social, suas demandas, tarefas e atribuições devem ser identificados dentro da trama de relações que constituem a vida social e particularmente nas respostas que a sociedade e o Estado constroem frente às necessidades sociais dos homens em suas múltiplas dimensões (materiais, espirituais, culturais, subjetivas etc.). Estas dimensões, constituem a sociabilidade humana e estão presentes no cotidiano da prática do assistente social.” (Yazbek, 2004: 13)

O Serviço Social interfere nos processos relacionados com a reprodução social da vida, desenvolvendo sua ação profissional em situações sociais que afetam a qualidade de vida da população em geral e sobretudo dos setores mais empobrecidos da sociedade, objetivando melhorar essas condições sob múltiplos aspectos.

“A intervenção profissional leva em consideração relações de classe, gênero, etnia, aspirações sociais, políticas, religiosas, culturais, além de componentes de ordem afetiva e emocional. O trabalho do assistente social pode produzir resultados concretos nas condições materiais, sociais e culturais da vida de seus usuários, em seu acesso e usufruto de políticas sociais, programas, serviços, recursos e bens, em seus comportamentos, valores, seu modo de viver e de pensar, suas formas de luta e organização, suas práticas de resistência.” (Yazbek, 2004: 14)

As políticas sociais são a mediação para este exercício. E, entre elas, é fundamental destacar a assistência social.

A trajetória da profissão com diferentes conotações, acompanha a assistência social brasileira desde os anos 1930, quando o Estado assume uma intervenção reguladora frente à emergente questão social<sup>2</sup> no país.

Com o desenvolvimento da urbanização e com a emergência da classe operária e de suas reivindicações e mobilizações, que se expandem a partir desses anos, particularmente nos espaços das cidades, a “questão social”, considerada legítima pelo

1. Cf. Iamamoto, 1995.

2. Por questão social entendemos a disputa pela riqueza social na sociedade capitalista pelas classes sociais.

Estado, passa a ser o fator impulsionador de medidas estatais de proteção ao trabalhador e sua família.

Nesse período, a regulação das tensões entre as classes sociais se efetiva mediante a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o salário mínimo e outras medidas de cunho controlador, assistencial e paternalista. É também nesse contexto que emerge como profissão o Serviço Social brasileiro marcado pelo projeto político da Igreja Católica, expresso “pela doutrina e pela ação social católica”. Nesse momento histórico a profissão prioriza a ação social (intervenção direcionada para mudanças sociais sob a ótica do ideário católico) em relação à assistência social.<sup>3</sup> Ainda assim, a assistência social era considerada um avanço em relação às práticas filantrópicas prevalecentes até então.

Em 1942 o governo brasileiro cria a LBA com a finalidade de prestar auxílio às famílias dos expedicionários brasileiros. Terminada a guerra, a LBA se volta para a assistência à maternidade e à infância, e já nesse momento inicia a política de convênios com as entidades sociais. Tratava-se de um “modelo de regulação pela benevolência” (Sposati, 1994: 8) e que está na raiz da relação simbiótica que a emergência da assistência social brasileira vai estabelecer com a filantropia e com a benevolência (cf. Mestriner, 2001: 14). Caracterizada por ações paternalistas e de prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria, vai interferir junto aos segmentos mais pobres da sociedade, mobilizando a sociedade civil, o trabalho feminino e a profissionalização dos assistentes sociais. O caráter dessa relação nunca foi claro, e a histórica inexistência de fronteiras entre o público e o privado na constituição da sociedade brasileira vai compor a tessitura básica dessa relação que continuamente repõe tradições clientelistas e assistencialistas seculares.

Portanto, o que se observa é que, historicamente a assistência social brasileira e, juntamente com ela, o Serviço Social profissional se estruturam vinculados:

- 1) ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil e;
- 2) ao avanço da profissionalização no tratamento da questão social e ao crescimento da centralidade do Estado na tarefa de assegurar o bem-estar da sociedade. Trata-se de um contexto no qual o Estado passa a operacionalizar suas responsabilidades a partir do reconhecimento das competências profissionais e do trabalho baseado no saber técnico para a prestação de serviços sociais.

3. Ver, a propósito, entrevista com Odília Cintra Ferreira, in revista *Serviço Social & Sociedade* nº 12, São Paulo, Cortez, agosto de 1983.

Partilho com Netto (2001) a análise segundo a qual a profissionalização do Serviço Social não se explica apenas como continuidade da filantropia ou da caridade (desenvolvidas desde a emergência da sociedade burguesa) mas vincula-se à dinâmica da ordem monopólica. “O caminho da profissionalização do Serviço Social é, na verdade, o processo pelo qual seus agentes — ainda que desenvolvendo uma auto-representação e um discurso centrado na autonomia dos seus valores e da sua vontade — se inserem em atividades interventivas cuja dinâmica, organização, recursos e objetivos são determinados para além do seu controle” (Netto, 2001: 71).



Sem dúvida, a profissionalização e a intervenção especializada como “modelo de ação competente” se tornaram componentes fundamentais das políticas de bem-estar no *Welfare* contemporâneo.

Com o tempo, as velhas formas de socorrer os pobres gestadas na filantropia e na beneficência evoluem (como, por exemplo, na LBA), passando desde “a arrecadação de fundos para a manutenção de instituições carentes, auxílio econômico, amparo e apoio à família, orientação maternal, campanhas de higiene, fornecimento de filtros, assistência médico-odontológica, manutenção de creches e orfanatos, lactários, concessão de instrumentos de trabalho etc.” (Sposati e Falcão, 1989: 19) até políticas, programas e projetos explicitamente anunciados, como de combate à pobreza. Esse processo contou sempre com a intervenção dos assistentes sociais brasileiros. Mais que isso: os assistentes sociais foram operadores centrais nesse processo.

O pobre, trabalhador eventual e destituído, é o usuário dessas políticas pelas quais é visto como “indivíduo necessitado”, e muitas vezes como pessoa acomodada, passiva em relação à sua própria condição, dependente de ajuda, enfim, não cidadão. Sua figura é elaborada de forma negativa (cf. Telles, 1999).

No contexto desenvolvimentista as instituições sociais direcionam seus programas para uma política de integração participativa dos mais pobres no processo de desenvolvimento nacional. E nos anos que se seguiram ao golpe militar de 1964, as políticas sociais vão combinar assistência à pobreza com repressão.

Com a ampliação da desigualdade na distribuição de renda que cresce sobretudo nos anos 1980 (a década perdida para a Cepal), a pobreza vai se converter em tema central na agenda social, quer por sua crescente visibilidade, pois a década deixou um aumento considerável do número absoluto de pobres, quer pelas pressões de democratização que caracterizaram a transição. Tratava-se de uma conjuntura econômica dramática, dominada pela distância entre minorias abastadas e massas miseráveis. Permanecem as antinômias entre pobreza e cidadania.

A situação de endividamento (que cresce 61% nos anos 1980), a presença dos organismos de Washington (FMI, Banco Mundial), o consenso de Washington, as reformas neoliberais e a redução da autonomia nacional, a adoção de medidas econômicas e o ajuste fiscal vão se expressar no crescimento dos índices de pobreza e indigência.

“É sempre oportuno lembrar que, nos anos 1990 a somatória de extorsões que configurou um novo perfil para a questão social brasileira, particularmente pela via da vulnerabilização do trabalho, conviveu com a erosão do sistema público de proteção social, caracterizada por uma perspectiva de retração dos investimentos públicos no campo social, seu reordenamento e pela crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com suas restrições aos gastos públicos e sua perspectiva privatizadora” (cf. Yazbek, 2004: 13).

É nesse contexto, e na “contramão” das transformações que ocorrem na ordem econômica internacional mundializada que o Brasil vai instituir constitucionalmente, em 1988, seu sistema de Seguridade Social no qual vamos destacar a assistência social. Com esse sistema tem início a construção de uma nova concepção para a assistência social brasileira, que é regulamentada em 1993 como política social pública e inicia seu trânsito para um campo novo: o dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. O protagonismo dos assistentes sociais brasileiros na elaboração da Loas foi fundamental.

É nesse sentido, que tantas vezes afirmamos que a Loas estabelece uma nova matriz para a assistência social brasileira, iniciando um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitam. A inserção na Seguridade aponta também para seu caráter de política de Proteção Social<sup>4</sup> articulada a outras políticas do campo social voltadas para garantia de direitos e de condições dignas de vida. Desse modo, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo.

“Como lei, a Loas inova ao afirmar para a assistência social seu caráter de direito não contributivo (independentemente de contribuição à Seguridade e para além dos interesses do mercado), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social e ao apresentar novo desenho institucional para a assistência social. Inova também ao propor a participação da população e o exercício do controle da sociedade na gestão e execução das políticas de assistência social. Tendência ambígua, de inspiração neoliberal, mas que contraditoriamente pode direcionar-se para os interesses de seus usuários.”

Sem dúvida, uma mudança substantiva na concepção da assistência social, um avanço que permite sua passagem do assistencialismo e de sua tradição de não política para o campo da política pública. Como política de Estado passa a ser um espaço para a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos da sociedade, configurando-se também como estratégia fundamental no combate à pobreza, à discriminação e à subalteridade econômica, cultural e política em que vive grande parte da população brasileira. Assim, cabem à assistência social ações de prevenção e provimento de um conjunto de garantias ou seguranças que cubram, reduzam ou previnam exclusões, riscos e vulnerabilidades sociais

4. Por proteção social entendem-se as formas “às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. Incluo neste conceito também tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes) que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Incluo, ainda, os princípios reguladores e as normas que, com o intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades” (Di Giovanni, 1998: 10).



(Sposati, 1995), bem como atendam às necessidades emergentes ou permanentes decorrentes de problemas pessoais ou sociais de seus usuários (cf. Yazbek, 2004).

Essas garantias se efetivam pela construção do que Mishra denomina de “rede de segurança da rede de Segurança” ou seja um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios voltados para a proteção social e para o atendimento de necessidades da população usuária dessa política.

Em geral caracterizada por sua heterogeneidade essa rede de segurança (constituída pelos órgãos governamentais e por entidades da sociedade civil) opera serviços voltados para o atendimento de um vastíssimo conjunto de necessidades, particularmente dos segmentos mais pobres da sociedade: atende a famílias, idosos, crianças e adolescentes, desempregados, portadores de deficiência, migrantes, portadores do HIV, dependentes de drogas etc. Arrecada e doa alimentos, alfabetiza adultos, protege testemunhas, defende os direitos humanos e a cidadania, atende suicidas, adolescentes grávidas, orfãos, combate a violência, cria empreendimentos autogestionados, cuida de creches, de atendimento médico domiciliar e de outras iniciativas que compõem o complexo e diversificado campo da assistência social<sup>5</sup> à população. Diretamente envolvido tanto na gestão e implementação desses serviços e políticas, como na “execução terminal” (José Paulo Netto), estão os assistentes sociais brasileiros. Dessa forma a assistência social como campo de efetivação de direitos é (ou deveria ser) política estratégica, não contributiva, voltada para a construção e o provimento de mínimos sociais de inclusão<sup>6</sup> e para a universalização de direitos, buscando romper com a tradição clientelista e assistencialista que historicamente permeia a área onde sempre foi vista como prática secundária, em geral adstrita às atividades do plantão social, de atenções em emergências e distribuição de auxílios financeiros.

Nesses últimos anos tornaram-se evidentes as características neoliberais da política social brasileira, face às necessidades sociais da população. Quais são essas características (muitas das quais nós, assistentes sociais, operacionalizamos)?

5. Em São Paulo estes serviços estão agrupados em seguranças sociais a serem garantidas: *Segurança de acolhida*: opera com a provisão de necessidades humanas que começam com os direitos a comer, vestir, dormir e abrigar-se, próprios à vida humana em sociedade. Integram esta segurança os serviços de abrigo, moradia provisória, albergues operando com a provisão de necessidades básicas; *Segurança de convívio*: serviços voltados ao desenvolvimento da sociabilidade como creches, casas de convivência, centros de serviços, projetos socioeducativos para crianças e adolescentes e outros; *Segurança de benefícios/rendimentos*: inclui programas e projetos de transferência de renda, bolsas e auxílios vinculados a trabalho social de natureza sócio educativa. Inclui ainda programas de atendimento emergencial, restaurantes populares entre outros; *Segurança de travessia/autonomia*: inclui serviços voltados à provisão de apoios e atenções para que o cidadão seja alcançável pelas políticas sociais por meio de sua inserção na rede socioassistencial. Implica melhoria da condição de vida e provisão de meios para a construção de autonomia de sobrevivência. Inclui apoio a projetos de geração de renda, formação de cooperativas etc.

6. Para Sposati (1997:10, grifos da autora) “propor mínimos sociais é estabelecer o patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade quer garantir para todos os seus cidadãos. Trata-se de definir o patamar de dignidade abaixo do qual nenhum cidadão deveria estar

1 — Uma retomada analítica dessas políticas sociais, revela sua direção compensatória e seletiva, centrada em situações-limites em termos de sobrevivência e seu direcionamento aos mais pobres dos pobres, incapazes de competir no mercado. Nesse sentido as políticas acabam sendo o lugar do não-direito e da não-cidadania... “lugar a que o indivíduo tem acesso, não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído” (Telles, 2001: 95).

2 — A herança dos últimos dez anos, o legado que temos que enfrentar é este: o legado da subordinação do social ao econômico. O social constrangido pelo econômico. O social refilantropizado e despoliticizado e despublicizado.

3 — Outra constatação nesta análise revela-se no *deslocamento*, no cenário brasileiro recente, da questão da pobreza “como questão e como figuração pública de problemas nacionais, de um lugar politicamente construído — lugar da ação, da intervenção, da crítica, da polêmica e do dissenso — para o lugar da não-política, onde é figurada como dado a ser administrado tecnicamente ou gerido pelas práticas da filantropia” (Telles, 1998: 15).

Cabe lembrar que este *deslocamento*, que tem como expressão maior o crescimento do terceiro setor, vai inserir-se nos processos de reestruturação dos sistemas de proteção social e da política social em geral, processos que, por sua vez se explicam nos marcos da reestruturação dos mecanismos de acumulação do capitalismo globalizado e que vem sendo implementados, particularmente em sua periferia, por meio de uma reversão política neoliberal caracterizada, entre outras coisas, pela destituição de direitos trabalhistas e sociais e pela erosão das condições políticas que conferiam um caráter público à demanda por direitos sociais (cf. Yazbek, 2002).

É nesse contexto que cabe à assistência social brasileira atual prover um conjunto de *seguranças* que cubram, reduzam ou previnam riscos e vulnerabilidades sociais. (Sposati, 1995), bem como necessidades emergentes ou permanentes decorrentes de problemas pessoais ou sociais de seus usuários. Nesse sentido, o seu conteúdo e diretrizes são reveladores da extensão e das particularidades da proteção social adotada pelo estado e expressa pela política de assistência social.

Em setembro de 2004, atendendo ao cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência, realizada em Brasília em dezembro de 2003, o CNAS — Conselho Nacional de Assistência Social aprovou, após amplo debate no país, a Política Nacional de Assistência Social em vigor, na qual ocupa um lugar de destaque o (re)desenho desta política, na perspectiva de implementação do Suas — Sistema Único de Assistência Social. A construção e implementação do Suas, requisito essencial da Loas para dar efetividade à assistência social como política pública, vem se caracterizando como uma das prioridades da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Nesse processo está envolvido significativo contingente de assistentes sociais brasileiros.

“A gestão proposta por esta política se pauta no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências das três níveis de governo...”



ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na Loas e NOB,<sup>7</sup> a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartites — CIT e CIB's), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social" (PNAS, 2004: 10).

Nesse sentido, o SUAS está voltado para articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil.

O Suas é constituído pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social prestados diretamente — ou por meio de convênios com organizações sem fins lucrativos —, por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público. É modo de gestão compartilhada que divide responsabilidades para instalar, regular, manter e expandir as ações de assistência social.

Enquanto sistema cabem ao Suas:

1. Ações de proteção básica: prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, bem como o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. A população-alvo é constituída de famílias e indivíduos que vivem em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou fragilização de vínculos afetivos-relacionais e de pertencimento social (discriminações étnicas, étnicas, de gênero ou por deficiências, entre outras).

Os serviços de proteção social básica serão executados de forma direta nos Cras — Centros de Referência da Assistência Social ou de forma indireta, nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos Cras.

2. Ações de proteção especial: atenção assistencial destinada a indivíduos que se encontram em situação de alta vulnerabilidade pessoal e social. São vulnerabilidades decorrentes do abandono, privação, perda de vínculos, exploração, violência etc. Essas ações destinam-se ao enfrentamento de situações de risco em famílias e indivíduos cujos direitos tenham sido violados e/ou em situações nas quais já tenha ocorrido o rompimento dos laços familiares e comunitários.

Podem ser:

— de média complexidade: famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos.

7. A NOB em vigência é a editada no ano de 1999, com base na enão política nacional. A partir da aprovação desta nova proposta de política, far-se-á imprescindível sua revisão, para que atenda às previsões instituídas.

— de alta complexidade: famílias e indivíduos com seus direitos violados, que se encontram sem referência, e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário.

São os assistentes sociais que estão implementando o Suas, apoiados pela NOB 2005, enfrentando inúmeros desafios, entre os quais destacamos a consolidação e a democratização dos Conselhos e dos mecanismos de participação e controle social; a organização e apoio à representação dos usuários; a participação nos debates sobre o Suas, a NOB, os Cras e os Creas; a elaboração de diagnósticos de vulnerabilidade dos municípios; o monitoramento e a avaliação da política; o estabelecimento de indicadores e padrões de qualidade e de custeio dos serviços; contribuindo para a construção de uma cultura democrática, do direito e da cidadania.

Estas questões nos interpelam “diretamente quando fazemos (ainda?) a aposta em uma cidadania ampliada”, e quando buscamos reverter a figura do pobre como não-cidadão. Tarefa difícil, que esbarra na herança perversa de uma pobreza persistente e naturalizada, em uma sociedade cada vez mais desigual, que mesmo com o aumento visível da pobreza “não instaura o debate público sobre a justiça e a igualdade, pondo em foco as iniquidades inscritas na trama social” (Telles, 2001).

Romper com essa herança e instaurar esse debate na sociedade brasileira é parte de nosso projeto. É este nosso sonho...

**Abstract:** This text dealt with the historic relation between Social Service and Social Assistance. It situates the profession emergency under a context of professionalism advancement about a manner of dealing with the social question and on the State responsibility growing task of assuring social field politics. It shows how old patterns of meeting social questions suffered many changing until the more recent years, when on account of 1988 Federal Constitution and Brazilian Social Assistance implantation, the Social Assistance reaches a public politic rank. Finally we put in evidence the social workers protagonismo on the construction of a new analytical matrix for the Social Assistance in our country and for the implementation of the actual Social Assistance Unique System — Suas.

**Keywords:** social service; social assistance; Suas.

## Bibliografia

- GIOVANNI, Geraldo Di. Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual. In: *Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil*. OLIVEIRA, Marco Antonio de (org.). Campinas, Unicamp. IE, 1998.
- IAMAMOTO, Marilda. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico/metodológica*. 10. ed. São Paulo, Cortez Editora, 1995.

- MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a filantropia e a Assistência Social*. São Paulo, Cortez Editora, 2001.
- NETTO, José Paulo. *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. 3. ed. ampliada. São Paulo, Cortez Editora, 2001.
- PNAS. *Política Nacional de Assistência Social*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. MDS/CNAS. Resolução nº 145. Brasília, nov. 2004.
- SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social Pública: Desafios para uma política pública de Seguridade Social. *Cadernos Abong*, n. 3, São Paulo, 1995.
- \_\_\_\_\_. Cidadania ou filantropia — Um dilema para o CNAS — Conselho Nacional de Assistência Social. São Paulo, Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC-SP, n. 1, 1994.
- SPOSATI, Aldaíza e FALCÃO, Maria do Carmo. *LBA — Identidade e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira*. São Paulo, EDUC, 1989.
- TELLES, Vera da Silva. Pobreza e cidadania. São Paulo, Editora 34, 2001.
- \_\_\_\_\_. No fio da navalha: entre carências e direitos. Notas a propósito dos programas de renda mínima no Brasil. *Programas de Renda Mínima no Brasil: impactos e potencialidades*. São Paulo, Pólis, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Direitos sociais. Afinal do que se trata?* Belo Horizonte, Ed. UFMG, 1999.
- YAZBEK, Maria Carmelita. *A assistência social na cidade de São Paulo*. São Paulo, Instituto Pólis, PUC-SP (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo), 2004.
- \_\_\_\_\_. As ambiguidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de Loas. In: *Revista Serviço Social & Sociedade*, n. 77. São Paulo, Cortez Editora, 2004.
- \_\_\_\_\_. O Serviço Social como especialização do trabalho coletivo. In: *Reprodução social, trabalho e Serviço Social*. Módulo 2 do Curso de Capacitação Continuada para Assistentes sociais CFESS, ABEFSS. Brasília, UnB, 1999.
- \_\_\_\_\_. Voluntariado e profissionalização na intervenção social. *Intervenção Social: revista do Instituto Superior de Serviço Social*. Lisboa/Beja, 2002.

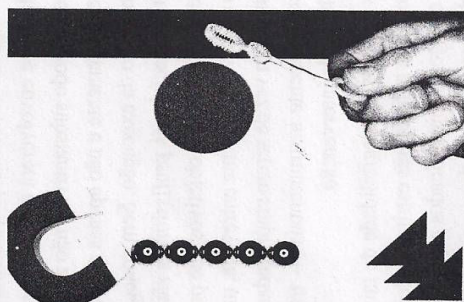


## ARTIGOS

# Política Social e Serviço Social

## contextos distintos, desafios semelhantes\*

Joana Garcia\*\*



**Resumo:** Este artigo pretende explorar aspectos da relação do assistente social com as políticas sociais. Para tanto analisa as experiências britânica e brasileira. Além de apontar questões diretamente referidas à profissão, outros aspectos mais gerais serão discutidos como interrelações da atuação profissional, neste campo. Para discutir tais temas, este estudo dialoga com pesquisas e outros estudos prévios acerca das mudanças que afetam o mundo do trabalho, as tendências demográficas, as alterações nos formatos e nas relações de poder familiar. Trata-se, necessariamente, de um debate interdisciplinar, em que diferentes contribuições acadêmicas relativas à economia, política, sociologia, psicologia social e particularmente serviço social trocam impressões e achados.

**Palavras-chave:** política social; assistência social; família.

\* Este artigo é um dos produtos parciais do estágio pós-doutoral realizado no Departamento de Política Social e Serviço Social da Universidade de Oxford, Inglaterra, no período de agosto de 2005 a julho de 2006. Agradeço à ESS/UFRJ e à Capes por terem facultado as condições necessárias.

\*\* Professora doutora da Escola de Serviço Social da UFRJ.



Este artigo reflete sobre a atividade profissional do assistente social diante do desafio de implementar políticas sociais e eleger seus usuários. Desde a gênese da profissão, não só no Brasil como em países que implantaram o chamado Estado de Bem-Estar, há uma relação óbvia entre os chamados *professionais da assistência* e o trato com tais políticas, menos pela demanda para formulação, mais freqüentemente para execução das mesmas.

O debate sobre as políticas sociais e o Serviço Social tem, especialmente no Brasil, um viés normativo, o que muitas vezes dificulta uma leitura mais crítica dos limites da profissão. Embora seja mais freqüente no meio acadêmico, este viés também influencia o ambiente profissional. Baseado no artigo 2º do Código de Ética Profissional do Assistente Social, um dos *direitos* do assistente social é a “participação na elaboração e gerenciamento das políticas sociais, e na formulação e implementação de programas sociais”. Tal direito pretende assegurar um *status* profissional qualificado e credenciar os assistentes sociais a se envolverem em todas as fases da gestão das políticas, contribuindo de modo substantivo e não apenas operativo. No entanto, o que se dá — freqüentemente e não apenas no Brasil — é uma participação restrita ao pragmatismo da execução. Sem conceber ou contribuir para o desenho das políticas sociais, os profissionais são recrutados a operar programas e serviços específicos, com objetivos que podem se consubstituir na mera implementação de atividades. Uma entrevista, uma reunião de usuários, uma visita domiciliar — em vez de serem empregadas como meios, recursos valiosos, porém essencialmente instrumentais — traduzem-se no trabalho em si, no objetivo último da intervenção.

No que diz respeito aos critérios de elegibilidade de tais políticas, os profissionais em geral operam como aplicadores estritos da lei ou do “legislador”, sem conseguir evitar os rigores injustificados e os estigmas que recaem sobre os demandantes dos programas sociais e, como um efeito agregado, sobre eles próprios. Freqüentemente restritos à linha de frente, os assistentes sociais são convidados a atuar como “porteiros” (*gatekeepers*), como são chamados no Reino Unido), selecionando os que entram a partir de parâmetros comumente alheios à sua contribuição como formuladores. Em

relação ao caso brasileiro, tais parâmetros podem refletir não só a orientação da política e o escopo do programa, mas também preferências subjetivas, lógicas clientelistas, favorecimento de certas comunidades — reconhecidas como feudos eleitorais, ou identificadas por certos códigos (como religião). Mesmo uma visão impressionista acerca do que se caracterizam estados de privação, de risco ou de exclusão ainda coexistem em um ambiente cada vez mais marcado por exigências de racionalidade técnica para construção de indicadores de vulnerabilidade e critérios de seleção.

Este artigo pretende explorar alguns impasses que dificultam o assistente social a contribuir como profissional qualificado para a gestão das políticas sociais. Além de apontar questões diretamente referidas à profissão, outros aspectos mais gerais serão discutidos como interrelações da atuação profissional. O debate sobre a focalização, por exemplo, embora seja uma referência obrigatória para pensar políticas compensatórias, é repetidamente evocado como um retrocesso, o que representa um incômodo, já que o campo de atuação profissional é predominantemente baseado em programas focalizados. Outra discussão que assume uma aparência de consenso, mas que implica visões distintas, é o tratamento da família como foco da política de assistência e as implicações em termos dos critérios seletivos. Para discutir tais temas, este estudo dialoga com pesquisas e outros estudos prévios, acerca das mudanças que afetam o mundo do trabalho, as tendências demográficas, as alterações nos formatos e nas relações de poder familiares. Trata-se, necessariamente, de um debate interdisciplinar, em que diferentes contribuições acadêmicas relativas à economia, política, sociologia, psicologia social e particularmente serviço social trocam impressões e achados.

Com base na literatura e no debate público que o Reino Unido tem produzido acerca da profissão, faço algumas comparações com o caso brasileiro, com o cuidado de observar a grande distância que nos separa em termos das instituições de proteção social, mas considerando a proximidade de certos temas e da repercussão da intervenção profissional. Divido este artigo em três blocos: o primeiro dialoga com a profissão e com antigos dilemas que se reapresentam com novos significados. No segundo bloco



discuto alguns problemas relacionados aos modelos de proteção social e que interpelam diretamente a profissão. Finalmente, no último bloco, analiso a escolha da família como foco das políticas sociais, procurando indicar virtudes e vulnerabilidades dos critérios de seleção baseados nas famílias de baixa renda.

## Os desafios profissionais

No Reino Unido, o debate profissional está contido no debate sobre as mudanças sociais e tem um caráter público, não se restringindo à corporação de assistentes sociais. As discussões sobre o que os britânicos chamam de *social issues* compreendem um conjunto diversificado de temáticas emergentes (trabalho, escola, violência, relações familiares, sociabilidades) e os atores nelas implicados; entre eles, com grande frequência, aparece o assistente social. Este fato é estranho ao Brasil e parece demonstrar não só um *status* profissional distinto, mas uma cultura política mais informada e interpeladora dos direitos sociais.

O espaço que a profissão, seus temas e dilemas ocupam na mídia é bastante significativo, e um dos aspectos mais enfatizados é o caráter de controle que a profissão assumiu na condução das políticas sociais. Em meio às críticas, um dos jornais mais importantes da imprensa britânica, *The Guardian*<sup>1</sup>, convidou comentaristas, entre professores e profissionais de Serviço Social, para discorrerem brevemente sobre as mudanças no perfil e na natureza da profissão. A crítica que ganhou maior destaque e deu origem ao título do painel “Em busca do sentido” (*Soul Searching*) foi a de que o Serviço Social estaria se distanciando da função de suporte, uma das razões de ser da profissão.<sup>2</sup> Cada vez mais envolvido com os mecanismos de controle e seleção para os programas sociais, o profissional perdeu, paulatina-

mente, a tunção da escuta e da consideração das necessidades e dos sofrimentos que estão na base das demandas do serviço profissional. Ian Johnston, então diretor da Associação Britânica de Assistentes Sociais, argumentou que a posição assumida pelo assistente social o tem forçado, crescentemente, a adotar medidas punitivas, como, por exemplo, ameaçar a retirada de crianças das famílias de imigrantes em situação ilegal no país. Para ele, a profissão tem funcionado como uma espécie de brigada da justiça criminal, por falta de explicitação do seu mandato, dos princípios e valores que o constituem. Excesso de *burocratismo* e zelo pela ordem têm desfocado a finalidade última do Serviço Social que é, segundo a Associação, proteger os mais vulneráveis. Tal matéria dá continuidade a um longo debate acerca do papel de controle que o Serviço Social britânico exerce em termos de aplicação da lei. No Brasil, este debate não é desconhecido, nem tampouco indicativo de mudanças na natureza da profissão, mas não se apresenta como tal. Nem tanto em termos do conteúdo, mas, sobretudo, dos interlocutores do debate, na medida em que não conseguiu transpor os limites da ambiência profissional.

A busca obstinada pela aplicação da lei tem conotações e resultados distintos nos dois contextos. Enquanto no Brasil o profissional tem um empunho direto na luta pela garantia dos direitos constitucionais, na Inglaterra, o debate sobre a aplicação da lei também se dá, porém combinado com a necessidade de um olhar mais flexível e “humanizado” por parte do Serviço Social. As distâncias que separam planejamento e execução e as que separam as funções gerenciais e a chamada *linha de frente* são, tanto no Brasil como no Reino Unido, indicadores das fragilidades na qualidade e na eficiência do serviço prestado pelos assistentes sociais.

Nos dois contextos, os critérios de seleção para oferta de programas sociais buscam maximizar os recursos públicos e favorecer os mais vulneráveis. Com esta meta em vista, o assistente social opera como um agente atento aos critérios de entrada, ao mesmo tempo em que procura realizar sua vocação de intermediador dos desprotegidos. Esta tensão é modulada de acordo com o terreno no qual estas operações são realizadas. No Reino Unido, há uma compreensão ampliada da assistência como direito social — o que ajuda a tornar seus usuários mais indistintos e a aplicação dos recursos mais

1. Publicado em 14/10/2005.

2. Este tema é de tratamento delicado quando se refere a uma abordagem comparada. No caso inglês, as referências *support* ou *help* têm conotações distintas das suas equivalências para a língua portuguesa e para os valores associados aos termos suporte e ajuda. Uma transposição apressada e literal pode resultar numa análise distorcida acerca do tipo de abordagem e de suas orientações teóricas.



legitimada. No entanto, no Brasil, a oferta deste serviço sempre foi residual e entendida como benefício direcionado aos desvalidos, incapazes e demais rótulos que os depreciam e os sujeitam a uma proteção aleatória e ocasional. Ainda é recente na cultura política e institucional brasileira a definição da assistência como política pública, mantida por recursos orçamentários garantidos por lei.

Em relação às políticas sociais, o Serviço Social britânico tem experimentado mudanças importantes que, em muitos aspectos, também coincidem com a realidade brasileira. Tais mudanças são de três ordens, segundo Cree (2002): *política*, envolvendo uma ordem de grandeza mais ampla, ao refletir alterações no cenário político-econômico não só do Reino Unido, mas da Europa e demais países; *organizacional*, como consequência de mudanças no nível gerencial das políticas sociais e, finalmente, *corporativa*, correspondendo aos impactos mais diretamente relacionados à profissão.

No plano político, o que está em questão são os desdobramentos da nova ordem que se impôs com a desmontagem do bloco soviético e a formação de alianças sob outras bases, além da urgência de um balanço sobre os modelos de proteção social informados por fenômenos como longevidade, redução dos postos de trabalho, custo orçamentário das políticas sociais, associados à crise fiscal. Tais questões reclamam por um novo pacto em termos da responsabilidade social. O impacto da organização econômica em escala internacional foi tal que os países individualmente não funcionam, praticamente em nenhum aspecto da vida política e econômica, como sociedades endógenas. No plano político, em relação às políticas sociais, um dos aspectos positivos desta nova ordem globalizante é o estabelecimento de tratados e convenções de direitos, seguido por países signatários, que, com isso, devem assegurar proteção a diferentes segmentos sociais. Por outro lado, contrastam com um cenário extremamente restritivo em termos de oportunidades amplas de trabalho entre tais países. A chegada de imigrantes, sobretudo de colônias inglesas, demandando trabalho e proteção social, é um dos problemas enfrentados nesta conjuntura. Outras demandas políticas se expressam na expectativa de retorno acerca das decisões constitucionais, envolvendo questões regionais e especificidades orçamentárias de cada país. Há quem considere que o Serviço Social estaria no

coração dessas mudanças, ao representar interesses e resistir a processos regressivos em termos de cobertura dos programas.

Em relação ao caso brasileiro, a chamada crise do Estado protetor é inteiramente diferenciada, pois este modelo tem não só formato e duração distintos, como seu enraizamento cultural ainda é incipiente e suscetível a interrupções. Ainda assim, uma das fortes bandeiras do Serviço Social é a luta pela garantia de direitos e pela expansão dos serviços sociais. Neste aspecto, a postura política da profissão, como uma tendência geral, em ambos os contextos, é a mesma: fortalecimento do Estado como agente prioritário, responsável pela promoção dos direitos sociais, empoderamento dos usuários dos serviços como cidadãos plenos.

As alterações no aspecto organizacional das políticas sociais refletem mudanças mais amplas ocorridas na Europa como um todo. A racionalidade do mercado se expandiu por meio das agências do setor público: serviços sociais, transporte, ensino superior e serviço de saúde (introdução de taxas, contratação de serviços terceirizados, competição entre setores governamentais, privados e voluntários). O partido trabalhista inglês, embora tenha se apresentado com uma agenda de mudanças no sentido do combate à exclusão, manteve a lógica restritiva em termos organizacionais, no sentido de reduzir despesas e selecionar beneficiários. O Serviço Social, nesse período, assumiu ainda mais funções de controle.

Formas diferenciadas de parceria foram incentivadas entre os envolvidos nos programas sociais: usuários e profissionais, assim como entre os próprios programas: saúde e assistência, educação e assistência. Diferente do caso brasileiro, em que a assistência lutou por uma pasta própria — como uma das estratégias de fortalecer-se como política pública, impedir a setorização, a sobreposição e o uso assistencialista dos recursos —, um dos considerados avanços na Escócia foi a abolição de um ministério próprio da assistência, e sua diluição entre sete outros ministérios. Entendeu-se, de modo distinto, a questão da transversalidade da política de assistência, alocando-a em diferentes ministérios.

As mudanças tecnológicas facultaram um maior poder de comunicação e criação de novas redes sociais, ao mesmo tempo em que proporcionaram



ram um poder de controle até então não experimentado. Sistemas de informação em rede, codificação eletrônica, pesquisa genética apresentaram novos meios sofisticados para que uma sociedade disciplinar tivesse condições de policiar ainda mais seus membros. Outro aspecto da modernidade tecnológica apontado como problema é a utilização de cadastros computadorizados, reduzindo a importância e, por conseguinte, a necessidade do contato face a face.

No plano mais diretamente relacionado à profissão, houve mudanças importantes, envolvendo profissionais e usuários. Os usuários do serviço social tornaram-se consumidores. A introdução de pagamentos diretos feitos a determinados serviços aumentou o poder dos usuários e modificou a relação com o assistente social, que assumiu a função de consultor do mercado de serviços sociais, indicando os “pacotes de serviços” disponíveis. Para alguns críticos, trata-se de um efeito de “mcdonaldização do *welfare*” (Cree, 2002).

Em face dessas mudanças, os assistentes sociais têm experimentado forte pressão e ansiedade profissional para se readequarem às novas exigências do mercado. Alguns têm reclamado falta de capacitação técnica para as novas funções, outros falta de tempo e liberdade para criação, ou ainda falta de contato mais pessoalizado com os usuários, já que os procedimentos burocráticos são cada vez mais amplos e complexos. Muitos assistentes sociais migraram de função e assumiram cargos gerenciais. Entre 1995 a 2000, os cargos de gerência nos serviços sociais aumentaram 50%, deslocando muitos assistentes sociais para estas funções (Cree, 2002). Este aumento, segundo alguns críticos desta tendência, está associado à crença na racionalidade gerencial como a resposta aos problemas de gestão das políticas de assistência.

Algumas propostas para contornar a pressão que o assistente social sofre como “porteiro” indicam a necessidade de segmentar o trabalho e delegar atividades a outros profissionais, incluindo técnicos de formação média, que poderiam assumir tarefas mais burocráticas e restritivas. Para alguns segmentos da profissão, parte deste dilema será resolvido com a con-

tinuação de um estatuto que indique as tarefas pertinentes ao profissional;

seria necessário construir parâmetros operativos mais claros, de modo a distinguir atividades passíveis de serem exercidas por outros profissionais que não assistentes sociais. Embora contemporâneo, este debate não traz discussões novas, e definir o que é parte do mandato profissional dificilmente redundará em conclusões pacíficas. Como as atividades profissionais são construídas a partir das demandas institucionais, qualquer tentativa de definir atividades típicas de outras mais genéricas estará sujeita a controvérsias. A pertinência do mandato profissional se aplica a um conjunto complexo de planejamento, orientação, condução e avaliação das atividades, cabendo ao profissional a coordenação e a prestação de contas das finalidades, dos resultados pretendidos e alcançados. Neste percurso, muitas tarefas podem ser revezadas entre profissionais, técnicos, estagiários e outros agentes envolvidos no serviço, desde que seja observada a competência profissional de cada agente.

Este conjunto de mudanças no que se refere à profissão também afeta a posição que o Serviço Social assume na chamada divisão social e técnica do trabalho no Brasil. A partir da promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social, da redefinição política das organizações filantrópicas, fortalecendo a política de assistência e, mais recentemente, com o Programa Bolsa Família do governo Lula e, em níveis locais, do Programa de Atenção Integral à Família, os assistentes sociais passaram a ocupar, ainda que de forma predominantemente operacional, funções de gerenciamento das políticas sociais. Não obstante, convivem com alto grau de cobrança por parte de um mercado profissional cada vez mais abrangente em relação ao chamado “social”, continuam sujeitos a baixos salários e *status* depreciado.

A formação profissional do assistente social, embora diversa e sujeita a orientações teórico-metodológicas distintas, segue parâmetros curriculares que qualificam tecnicamente o profissional a atuar de modo propositivo na formulação e implementação de políticas sociais. No entanto, é frequente, entre os assistentes sociais, determinadas queixas quanto à sua capacitação técnica, tais como falta de domínio no manejo de dados estatísticos, de complexas peças orçamentárias e definição de critérios de elegibilidade com base em parâmetros de mensuração e caracterização da pobreza. Não obs-



tante a exigência de rigor técnico, a predominância de referências religiosas ainda é forte na orientação profissional, o que tende a favorecer intervenções controversas em termos de visão de mundo e manter o profissional no seu antigo posto: conselheiro, solucionador de conflitos. A relação com o usuário muitas vezes reflete tal herança de base religiosa. Sua escolha como alvo prioritário do profissional combina com visões românticas acerca da pobreza como virtude. Para este tipo de concepção, as políticas públicas podem funcionar bem, de forma ocasional, paliativa e focalizada em situações emergenciais.

### Aspectos e controvérsias do debate sobre universalização e focalização das políticas

A definição do escopo de ação de uma política, a escolha dos beneficiários e das demandas preferenciais indicam se a política é de caráter universal ou focalizada. Tal definição tornou-se, em algum momento, um dilema e um demarcador de posições ideológicas. Se a política é universal, representa uma sociedade progressista, se focalizada, regressiva. Há quem assegure que tal dilema é produto da crise do *Welfare State*, outros que contribui para a crise. Por fim há os que, sem enfatizar uma relação necessariamente causal entre estas questões, discutem as implicações da redefinição dos modelos de proteção social e, consequentemente, a orientação do foco das políticas.

A chamada "crise" do Estado de Bem-Estar tem origem concomitante à formação deste diferenciado modelo de relação entre Estado, nação e sociedade, e, ao longo do tempo, se referiu a causas distintas. Por essa razão, mais adequado seria tratá-la no plural, ou como crises de modelos de proteção. Formulações diversas sobre a crise procuraram retratar fases históricas e formatos também diversos desde sua implantação no pós-guerra. Esping-Andersen foi um dos estudiosos que capturou pelo menos quatro momentos mais característicos de crise. Segundo ele, nos anos 1950, os conservadores criticaram o modelo pelo efeito inflacionário que ele produzia. Na década

de 1960 foi a vez da esquerda: o Estado de Bem-Estar foi atacado por não reverter, de modo satisfatório, a desigualdade social. A partir de 1970, a crítica retorna à direita, que o acusa de produzir excesso de taxaço. Mais recentemente, desde os anos 1990, a crise é associada a mudanças estruturais na sociedade, como longevidade, diminuição da taxa reprodutiva e desemprego.

"The novelty of the current welfare state crisis is that it springs from simultaneous 'failure' of the family and labour market to provide the basic level of security that Beveridge and his contemporaries relied upon. Rather than offering well-paid, stable jobs for the 'standard production worker', the contemporary labour market puts at risk youth, the low-skilled, and workers in declining industries. Similarly, family change gives rise to divorce, lower fertility, and atypical households which, in turn, raises the risk of poverty, especially among women and children." (Esping-Andersen, 1997: 64)

Diante de um quadro de profundas mudanças que abalaram não só a dimensão contributiva, mas, como em outras épocas de crise, repensaram a validade deste modelo, Esping-Andersen desenvolveu algumas reflexões muito pertinentes. Em primeiro lugar, para o autor, o atual modelo de bem-estar está forçado a redefinir sua promessa igualitária. Os princípios de igualitarismo, universalismo e solidariedade que constituíram apelos consensuais, foram baseados numa sociedade industrial de massa. A questão passa a ser como redefinir tais apelos e reconstruir integração social em um contexto de sociedade pós-industrial. Outro aspecto discutido pelo autor é a mudança de *status* da mulher e do familismo tradicional baseado na lógica do homem provedor. Mudanças que impactam o mundo do trabalho e a formação familiar contemporânea. Por fim o autor discute a fragilidade do sistema de pensão diante das mudanças demográficas, o problema da longevidade e da diminuição da taxa reprodutiva. Todos esses aspectos analisados, reflexos do que foi mais tarde denominado por Castel (1998) como "metamorfoses da questão social", apontam para a necessidade de repensar critérios para construção de programas sociais.

Portanto, em tempos de uma nova caracterização da crise e de revisão dos esquemas de proteção social, o debate sobre universalização e focaliza-



ção das políticas assume uma nova centralidade e merece um exame cauteloso. Célia Kerstenetzky (2005), em artigo muito elucidativo sobre este debate, enfrenta o binômio universalização e focalização como uma falsa oposição. Segundo ela, em sociedades muito desiguais, as políticas focalizadas são desejáveis e compatíveis com políticas universais, para a garantia de um ideal republicano de cidadania.

“A focalização seria um requisito da universalização de direitos efetivos, compatível com o princípio da retificação ou da reparação e, portanto, também com a concepção de justiça social rawlsiana, onde liberdades formais para se converterem em liberdades reais requerem distribuição reparatória de oportunidades.” (Kerstenetzky, 2005: 8)

No Brasil ainda há muita restrição de natureza ideológica a esta combinação. Em praticamente todas as análises acerca da chamada “ofensiva neoliberal”, o debate sobre focalização aparece como evidência da retração do Estado. Em um país que lamenta a perda do que não desfrutou plenamente, a focalização representa a inimiga da justiça social e, portanto, um retrocesso na garantia da cidadania plena. Em relação às políticas universalistas, há uma aposta na sua expansão e melhoria, já que no caso das políticas de saúde e educação, embora universais, são, de modo geral, precárias e, por isso, acabam sendo direcionadas aos pobres. Opera-se uma focalização derivada da qualidade do serviço prestado, restando aos pobres o que não é considerado bom pela sociedade de modo geral.

Estudar em escolas públicas ou utilizar o serviço de saúde pública representa, em larga medida, se expor a uma qualidade precária e contraditoriamente figurar na lista dos desprotegidos, já que a proteção é adquirida a partir de contratos com agências privadas de educação e saúde. Acresce a isso o problema do *status* depreciado. Nesta medida, a reflexão de Alain de Botton (2005) sobre o desejo de *status* é inteiramente aplicável. Para a classe média, “os benefícios do *status* elevado raramente se limitam à riqueza” (Botton, 2005: 16), mas englobam todo um conjunto de referências de pertencimento que asseguram o respeito e a distinção. Serviços de educação e saúde pagos tornaram-se, sobretudo a partir da década de 1970 no Brasil, exemplos de uma espécie de “bem posicional”.

Considerando aspectos mais simbólicos, o argumento da universalização tem conotações muito distintas se aplicado em sociedades em que a proteção social é ampla e mais resistente a discontinuidades. No Brasil, a desigualdade não é representada apenas em dados estatísticos, mas faz parte da formação social, cultural e política do país e se expressa em suas instituições e valores socialmente difundidos. A despeito de lutas políticas em torno da universalização, esta não é assumida como valor universal. Não é casual que, em termos de política social, tal idéia só tenha se concretizado na Constituição de 1988, ainda assim sujeita a resistências e impasses institucionais e políticos para sua implementação. Tendo em vista esta marca da cultura política brasileira, promover os pobres, diminuindo distâncias, pode representar incômodo para os setores médios, que preferem se assemelhar aos mais ricos. A defesa da política social, como forma de beneficiar os vulneráveis ou incapazes de resolver suas demandas pelo mercado, tem aceitação mais fácil do que afirmar que, com ela, a distância entre eles e os setores médios diminui, o que poderia ser traduzido como uma depreciação destes últimos.

Robert Goodin (1987), em um estudo polêmico sobre a distorção produzida pelas políticas universalistas,<sup>3</sup> desenvolveu argumentos produtivos para este debate. O principal argumento é que os denominados não-pobres são extensivamente beneficiados no Estado de Bem-Estar. Isto se deu em parte porque seus interesses são atendidos em certos programas universalistas, em parte porque se infiltraram em programas desenhados originalmente para os pobres. Muitos serviços sociais de cunho universal — educação, saúde, política habitacional, transporte público — favoreceram os segmentos com maior poder aquisitivo. Sendo mais bem educados, os não-pobres são mais bem preparados para lidar com uma burocracia complexa e obter vantagens. Tendo mais recursos privados e horas de trabalho flexíveis, podem ter informação e acesso aos programas sociais. Mesmo quando os programas são destinados aos pobres, os não-pobres podem se tornar incident-

3. Este estudo considerou a realidade britânica, americana e australiana. Com metodologias distintas, mostrou como os programas sociais que beneficiam setores médios são mais resistentes a cortes orçamentais.



talmente beneficiários, devido a tecnicidades burocráticas e aos limites cada vez mais imprecisos acerca do que se configura “estado de necessidade”. Segundo o autor, as classes médias são politicamente fortes e individualmente capazes de se “promover” a pobres, em face de critérios seletivos mais restritivos.

Goodin ainda afirma que diante da revisão ou da retração das políticas sociais, os não-pobres tendem a defender aquelas partes do *Welfare State* em que são beneficiados, ao mesmo tempo em que apóiam reduções nas partes que não oferecem benefícios a eles. Cita como exemplos o governo Thatcher, que foi bem mais generoso aos programas que afetavam a classe média do que aos demandados pelos pobres. Nos Estados Unidos, sob o governo Reagan, os programas de seguro social, sem critérios de seleção que, portanto, atendiam pobres e não-pobres, foram mantidos simultaneamente aos cortes produzidos em programas direcionados aos pobres. Por outro lado, há resultados positivos na estratégia dos não-pobres de “pegar carona” nos programas concebidos para os pobres. A classe média, usando o que Goodin chama de “cotovelo afiado”, vai se empenhar em preservar e ampliar benefícios relacionados aos programas de que é beneficiária, favorecendo assim a continuidade do programa e o usufruto por parte dos pobres. No entanto, mesmo este argumento é controverso para o autor, pois, segundo ele, não há garantias que a pressão exercida pela classe média para a manutenção dos programas do seu interesse vai resultar em continuidade ou ampliação dos programas que incluem os pobres.

Voltando ao Brasil, a análise de Goodin se fragiliza nem tanto pela visão estratégica, racionalizadora, que imprime aos setores médios, mas sobretudo porque as vantagens que seriam possivelmente obtidas por estes setores no Brasil não são suficientemente atraentes para pôr em risco o *status* que estes segmentos desfrutam ou desejam desfrutar. Além disso, os programas sociais de corte assistencial são necessariamente focalizados e mesmo os que não implicam repasse de recursos voltam-se para os segmentos mais pauperizados. Assim, temas que têm apelos universais, como violência doméstica, direitos da criança, acabam por serem traduzidos em programas sociais direcionados aos pobres. O que, mais uma vez,

no lugar de facultar proteção, pode favorecer leituras estigmatizadora sobre estes últimos.

Considerando, pois, este um debate essencialmente político, tendo a fugir de preferências maniqueístas e considerar a importância do que é, em geral, denominado pejorativamente de “tecnicidades”. A formulação proposta por Kerstenetzky (2005) me parece exemplar:

“[...] sugiro que o marco em termos de justiça — por exemplo, justiça de mercado ou, alternativamente, justiça distributiva — é crucial para esclarecer nossas atitudes perante estilos de política social. Uma vez, por exemplo, que se seleccione uma concepção de justiça reparatória ou distributiva, a escolha do grau de focalização ou universalização em cada programa específico poderá ser transferida ao campo da ‘tecnologia social’, do cálculo da eficiência social relativa, deixando de suscitar maiores paixões, pelo menos no que respeita à equidade. Focalização e universalização apareceriam, então, como *métodos* alternativos, quando não complementares, de implementação de uma noção de justiça previamente definida.” (Kerstenetzky, 2005: 3)

Seja tratado de modo normativo, indicando o Estado que deveríamos construir ou fortalecer a partir das noções de justiça e equidade, seja de modo técnico, no recorte das prioridades e na busca da eficiência na alocação dos recursos públicos, este é um tema complexo e controverso. Embora aparentemente se constitua uma antítese, a experiência de alguns países que consolidaram o sistema de proteção social tem mostrado a viabilidade da conjugação das duas lógicas, confirmando o princípio de justiça, busca de igualdade e eficiência na alocação dos recursos. Políticas universalistas têm sido combinadas com programas de ação focalizada, sem representar necessariamente retração do investimento social em programas universais.

### Família como alvo da política de assistência

A decisão sobre se a política social deve se prestar a reduzir desigualdades na distribuição da renda ou se para criar rede de proteção para todos os cidadãos é também influenciada por certas visões sobre pobreza e suas



causas. Em países com orientações econômicas liberais, a pobreza é frequentemente entendida como incapacidade de adequação ao mercado, e seu enfrentamento será no sentido de fortalecer e capacitar os indivíduos, atendendo residualmente às suas disfunções. A pobreza também pode ser interpretada como falta de esforço, e as políticas sociais, correspondendo a esta noção, tendem a ser mais restritas, de modo a não gerar desestímulo para o trabalho. Esta leitura, denominada neoliberal, expressa uma visão muito difundida sobre os pobres na sociedade burguesa contemporânea.

As variações tipológicas sobre pobreza são ilustrativas dos métodos para enfrentá-la. Pobres mercedores e não mercedores, verdadeiros ou falsos (segundo a tradição medieval analisada por Geremek, 1994), úteis, aptos, válidos ou não, assim definidos, correspondem a um tipo de tratamento específico. Gertrude Himmelfarb (1985), em um extenso trabalho onde analisa a ideia da pobreza na origem da sociedade industrial inglesa, cita um jornalista que foi considerado o “descobridor dos pobres”: Henry Mayhew.<sup>4</sup> Mayhew separa-os em dois tipos, com base em valores ainda difundidos e utilizados para critérios de seleção nos dias atuais: pobres honrados e os que não são. No primeiro tipo estão os que se esforçam para trabalhar ou os incapacitados e no segundo aqueles que não querem saber de trabalho.

A Mayhew também foi atribuída a utilização do que se convencionou chamar *linha de pobreza*, ou seja, uma referência para indicar a carência material (com indicadores variáveis) a que uma parcela da população estava submetida. A Inglaterra é pioneira no uso deste instrumento. Embora sujeita a variações de cálculo com base na renda, nas deficiências calóricas ou em outras privações materiais consideradas essenciais para manutenção da vida, essa é a referência mais recorrente para constituir critérios de elegibilidade para as políticas de cunho assistencial. Mayhew é, portanto, um precursor do uso de cálculos, associados à avaliação de caráter, demonstrando que as

4. Sua obra de divulgação, embora fosse repleta de estereótipos acerca do pobre — bem adequados à época — teve um impacto muito importante no sentido de divulgar a problemática do cotidiano dos pobres, assim como, com outra perspectiva de análise, a obra de Engels sobre a condição da classe operária na Inglaterra também se prestou a este importante papel.

definições ditas técnicas podem ser combinadas com juízos de valor acerca dos mercedores dos programas sociais.

A forma clássica de atender os pobres por meio das políticas públicas é tomar suas famílias como objeto de intervenção. Família é, sem dúvida, uma unidade mais complexa do que os indivíduos que a compõem, do mesmo modo que planejar políticas com base na família implica uma ação mais abrangente, variada, capaz de atender a diferentes indivíduos e demandas, produzindo, teoricamente, resultados mais eficientes. Embora tomada como novidade, a escolha da família como foco da intervenção social (seja por meio de iniciativa governamental ou não) constitui uma estratégia antiga e bastante eficiente como ação disciplinar. No Brasil, o projeto republicano se instaura com uma forte preocupação de implantar uma “gestão higiênica da miséria” (Adorno, 1990) e reorganizar a rede das relações sociais dos setores pauperizados, a partir de intervenção nas famílias e comunidades. Nesta medida, a esfera privada, representada pela casa, se opunha à rua com seus apelos viciosos e passou a representar o espaço da disciplina, da ordem, da integração, referências que se mantêm fortemente preservadas na cultura política brasileira. Coube à família, desde então, filtrar valores dominantes e difundir-lhes, preparando seus membros para o “bom convívio social”.

Mais contemporaneamente operou-se uma mudança muito importante em termos do entendimento dos problemas sociais e das estratégias de enfrentamento da pobreza, recolocando a família em pauta. Essas mudanças se expressaram no Brasil, com o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, seguido pela Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993, e, na Inglaterra, com o Act of Children, de 1989. Tais documentos reintroduzem a problemática da família como uma das integrantes do processo de socialização da criança, não sendo a única responsável pelos infortúnios ou desvios. Neste embalo, a família volta a ser foco das políticas públicas sob novos parâmetros, favorecendo um olhar mais consistente sobre a importância da relação familiar. A família pobre, antes culpabilizada, é valorizada como um direito da criança. A ausência de condições materiais não é entendida como um impedimento para a permanência da criança na família (ECA,



art. 23), assim como a existência destes recursos não deve necessariamente indicar maior qualidade na relação afetiva entre os membros.

Os programas sociais voltados para famílias pobres são reconhecidos como aqueles que enfrentam as manifestações da chamada questão social, de forma mais efetiva. As razões que justificam esta análise são, em princípio, de ordem econômica, já que os custos se tornam concentrados e direcionados, mas também de ordem ético-política, na medida em que as famílias, culturalmente, se prestam a uma função socializadora, atenuando conflitos que tendem a transbordar para o espaço público, produzindo novas demandas.

Como determinadas leis antecipam-se às mudanças na cultura política, tanto no Brasil como no Reino Unido, o foco na família combinou inovações com continuidades perversas em termos de julgamento dos pobres recedores. O exemplo mais claro deste hibridismo é a adoção do aparentemente inofensivo termo “família estruturada”.<sup>5</sup>

Por família estruturada, subentende-se um conjunto de atributos combinados: composição familiar, função dos membros da família, padrão de relação entre os mesmos, valores e ideais partilhados. A composição familiar ideal compreende pai, mãe e filhos, com funções preferencialmente estabelecidas em provedor e cuidador, restringindo à criança a condição de tábula rasa, que ao fim de um processo contínuo de estímulos pedagógicos deverá responder satisfatoriamente ao investimento dos pais. Esta caricatura, embora distante da “vida como ela é”, persiste como uma referência valorativa.

Famílias estruturadas, além de se constituírem a partir de modelos cristalizados na figura do homem, da mulher e da criança, são as que reproduzem valores considerados produtivos à ordem e ao progresso da coletividade e devem ser, mesmo quando pobres, prósperas. O Serviço Social, ao lidar com famílias pobres como alvo das políticas públicas, trabalha essencialmente com modelos considerados desestruturados. Mesmo em tempos de patrulha verbal, da procura de termos politicamente corretos, esta ex-

5. Na versão inglesa, são vários os eufemismos usados para atualizar o termo politicamente incorreto: “*dysfunctional families*”.

pressão ainda transita no meio profissional brasileiro de forma recorrente. Por diversas vezes, ao apresentar a questão em aulas, seminários ou em encontros profissionais, fui interpelada: “Professora, a senhora não valoriza uma família estruturada?” ou “Como devemos chamar aquelas famílias diferentes que nos dão muito mais trabalho?”.

A nomeação do público-alvo dos serviços e programas sociais resulta em escolha de termos nem sempre livres de resistência em função do conteúdo que eles sugerem. No Reino Unido, o termo *cliente* tende a ser usado nas instituições que dirigem sua atividade para indivíduos ou grupos específicos. Já no Brasil este termo tem conotações consideradas “psicologizantes”<sup>6</sup> e, por isso, nem sempre é bem acolhido. Nos centros sociais britânicos em que o acesso é menos dirigido, o termo *comunidade* é mais bem-vindo para caracterizar uma visão ampla que compreenda não exclusivamente a família biológica, mas os demais envolvidos na proteção da criança. Enquanto no Brasil o termo *usuário* é razoavelmente livre de problemas, no Reino Unido, “*user*” tem uma conotação de consumidor, sugere uma importação da esfera do mercado, associada a certa despolitização do mesmo. Por esta razão, naquele contexto, os beneficiários dos programas em geral são nomeados por seu atributo pessoal ou coletivo: crianças, jovens, mulheres, idosos, famílias. No Brasil, a preocupação com os termos e seus significados teve importância significativa para reduzir estigmas historicamente associados a determinados segmentos, entre eles os que se referiam ao chamado menor e ao deficiente físico.

No Reino Unido, os centros sociais, bastante populares como provedores de serviço para famílias e crianças em idade pré-escolar, tornaram-se oficiais, com o Children Act de 1989, e serão aqui brevemente descritos, em seus aspectos mais positivos, para inspirar o aprimoramento dos ainda recentes centros com este perfil no Brasil. Figuram na lista de serviços que as autoridades locais devem prover como apropriados para as crianças e suas referências familiares em determinada circunscrição territorial, e seus prin-

6. Trata-se de um neologismo comum ao dialeto profissional. Refere-se a uma abordagem terapêutica, que valoriza instrumentos e conceitos da Psicologia.



cípios são, de um modo geral, os seguintes (Smith, 1996): favorecer um senso de comunidade, mobilizar recursos e proteção, produzir responsabilidades compartilhadas, proteger a integridade familiar, fortalecer a dinâmica familiar e promover ações proativas no lugar de reativas.

Tais centros representam, em primeiro lugar, um incentivo à participação por meio do que denominam “democratização dos serviços” e “empoderamento dos usuários e da comunidade”. Pretendem ser a referência dos serviços locais para a vizinhança, fomentando desenvolvimento comunitário, a partir de uma perspectiva multidisciplinar. Baseados nessa perspectiva, os centros buscam ser uma referência de trabalho preventivo, em vez de se constituir em lugar de atendimento de emergência ou quando situações de crise estão instaladas.

Os trabalhos ali desenvolvidos têm diferentes focos em relação a uma abordagem preventiva. O primeiro deles se dirige ao ambiente intrafamiliar, com programas orientados para a busca de saúde física e mental, autoconfiança, auto-estima, convívio social, incentivo à participação da família em redes e discussão acerca das relações familiares. Outro foco se volta para o trabalho com crianças, que são as principais referências das políticas sociais nesta sociedade. Em relação a elas, os programas se baseiam em objetivos de natureza cognitiva e comportamental. Finalmente, o terceiro foco é a ambiência comunitária, que compreende os serviços sociais, demais serviços públicos, além de questões materiais, envolvendo a situação do trabalho e a condição de proteção daí derivada. Observa-se, nesta escala de planejamento e implementação das políticas voltadas para família, a conjugação de programas focalizados, não só em situações de pobreza, mas em outros fatores de risco, com programas de cunho universal, tornando tais centros referências comunitárias e evitando estigmas acerca de um serviço voltado para os denominados “desestruturados”.

Outro aspecto que merece atenção é o modo como tais experiências se tornam referências de estudo, retomando como base para novos experimentos. As políticas e programas sociais no Reino Unido são fortemente baseadas ou influenciadas por pesquisas empíricas, envolvendo diferentes métodos e técnicas de investigação. A busca de evidências e conexão entre variá-

veis que explicam fenômenos e tendências é considerada, não só pelos gestores como pela sociedade de um modo geral, condição necessária para a formulação de políticas públicas. Há, portanto, uma exigência de rigor técnico para embasar decisões e alocações de recurso, e a sociedade britânica espera este tipo de prestação de contas. Com mais incidência que no caso brasileiro, o ambiente acadêmico do Serviço Social tem desempenhado um papel importante como produtor de conhecimento para informar tais políticas, ainda que na mesma extensão os profissionais da intervenção não sejam responsáveis pela formulação.

Em relação ao universo familiar, alguns resultados de pesquisa são expressivos. A referência de classe, quando combinada com situação de pobreza e condições de moradia, torna-se uma variável muito importante para analisar dificuldades nas relações intrafamiliares e no comportamento infantil e progresso escolar. Famílias monoparentais são mais diretamente associadas à pobreza, embora não sejam necessariamente associadas à maior incidência de conflitos intrafamiliares. Essa ‘descoberta’ é importante, pois contribui para invalidar um dos requisitos da chamada família estruturada. Neste caso, o que se mostra mais importante é a qualidade dos vínculos em vez do *status* marital.

No Brasil, a construção dos Cras (Centros de Referência da Assistência Social) representa, em tese, a viabilização de um trabalho que combinaria prevenção com atendimento focalizado a demandas específicas. Tendo como referência programática o Paif (Programa de Atenção Integral à Família), pretende atender os seguintes objetivos gerais, segundo a portaria que o institui:

“contribuir para a efetivação da Política de Assistência Social como política pública garantidora de direitos de cidadania e promotora de desenvolvimento social, na perspectiva da prevenção e superação das desigualdades e exclusão social, tendo a família como unidade de atenção para a concepção e a implementação de programas, projetos, serviços e benefícios, contribuir para superar a abordagem fragmentada e individualizadora dos programas tradicionais, garantir a convivência familiar e comunitária dos membros das famílias, contribuir para o processo de autonomia e emancipação social das famílias e seus



membros, viabilizar a formação para a cidadania, articular e integrar ações públicas e privadas em rede, colaborar com a descentralização político-administrativa.” (Ministério do Desenvolvimento Social, 2004)

A despeito de se apresentar como um programa de cunho universalista, como indica o texto da referida portaria, os Cras, também conhecidos como “Casas da Família”, se concentram em regiões mais afetadas pelas manifestações da pobreza e acabam por se restringir ao atendimento de famílias pobres. Neste caso, outros arranjos familiares que não se enquadram na condição de pobreza não são incorporados, embora pudessem participar do programa beneficiando-se de ações voltadas para a melhoria da convivência familiar e comunitária. Questões relacionadas à juventude, desemprego escolar, sociabilidades, drogas, dependência química, conflitos intergeracionais são transversais à sociedade como um todo e frequentemente são tratados de modo individual e viabilizados pelo poder de compra dos setores médios, nem sempre de modo eficiente. A distância, acompanhada do incômodo e medo que se instaurou entre jovens de baixa renda e os setores médios da sociedade, é uma evidência clara do que se convencionou chamar de “cidade partida”. Com programas integrados em educação e saúde, esporte e lazer, os Cras possivelmente contribuiriam para tornar o centro de atenção à família um espaço em que não houvesse associações óbvias entre pobreza, desestruturação familiar, focalização e baixa qualidade de serviços. Além disso, em um contexto de desigualdades sociais tão marcantes que se expressam para além da renda, a presença de diferentes segmentos desfrutando os mesmos equipamentos sociais pode favorecer uma mudança de cultura e de senso de pertencimento, tão escasso entre os segmentos de baixa renda.

Finalmente, em relação às atribuições profissionais, convém mais uma vez atentar para a dimensão investigativa, ainda incipiente na prática profissional, bem como na relação entre academia e espaços de elaboração e execução de políticas públicas. O fato de o profissional de Serviço Social transitar basicamente na linha de frente do atendimento não o incapacita de fundamentar sua intervenção, ao contrário. O riquíssimo material de estudo e pesquisa sobre variados aspectos das relações sociais circula pelo profes-

sional de Serviço Social e, muitas vezes, não é aproveitado para uma sistematização qualificada. A exigência de relatórios e outros registros é frequentemente atendida como formalidade burocrática, quando poderia se prestar a um uso mais produtivo, até mesmo para aperfeiçoar novas propostas de intervenção. As pesquisas acadêmicas sobre políticas sociais nem sempre funcionam como laboratórios de análise simultâneos aos processos em curso, o que nem sempre favorece um retorno propositivo.

### Indicações para continuidade do debate

Considerando que as propostas de incorporação das famílias pobres, por meio de programas sociais, devem observar os contextos em que serão aplicadas e os valores que concorrem para sua fundamentação, este artigo não se prestou a confrontar a realidade britânica como um tipo ideal a ser replicado, nem mesmo considerou a experiência brasileira pouco exemplar em termos de consistência e capacidade de realização. Não se trata aqui de se submeter a atitudes colonizadoras. Avaliando o que pode ser considerado proveitoso nas intenções e sobretudo nas realizações da antiga experiência britânica e da ainda recente experiência brasileira, indico alguns parâmetros que refletem a discussão apresentada neste artigo:

- a) A adoção da família como unidade de referência para a ação de uma política pública, independente das problemáticas que definiram os critérios de elegibilidade, envolve necessariamente articulações institucionais e o diagnóstico social do município, compreendendo demandas de origens distintas.
- b) A definição dos critérios de elegibilidade implica estudo das demandas sociais, dos recursos materiais e humanos para atendimento das famílias e, sempre que possível, devem englobar um público amplo, conferir níveis de atendimento diferenciado, englobar ações diversificadas, de modo a evitar o estigma da desestruturação familiar relacionado à pobreza. A combinação entre serviços de cunho universal e focalizado é, portanto, desejável.



- c) A transferência do foco do indivíduo para a família não significa responsabilizá-la pelas problemáticas que sobre ela incidem, nem de pretender que a solução destas problemáticas se encontra na dimensão intrafamiliar.
- d) A família, não importa o formato ou a origem social, é uma instituição que reproduz permanentemente um conjunto de valores e práticas culturais, que devem ser continuamente analisados em relação ao seu potencial de proteger ou violar os direitos da criança e do adolescente. Por esta razão, não deve ser idealizada nem mesmo entendida como um “ambiente natural”.
- e) A intervenção profissional é tão mais consistente quanto mais for capaz de dominar as diferentes etapas da gestão das políticas, incluindo avaliação e monitoramento para permanentes ajustes.

Mesmo em face da ainda curta história da assistência como política social no Brasil, há sinais claros de um esforço de redefinição profissional no que diz respeito às políticas sociais. O conjunto de impressões aqui apresentado é uma contribuição para este debate, em pleno curso.

**Abstract:** This paper explores some aspects of the relationship between social workers and social policies in United Kingdom and Brazil. It points out issues related to the profession itself, but also discusses general themes about how society is changing. In order to analyse them, this paper reviews previous research concerning demographic changes, the labour market and the reconfiguration of families. It represents an interdisciplinary debate, where different academic approaches exchange their impressions and findings.

**Keywords:** Social policy, social work, family

## Bibliografia

- ADORNO, S. A gestão filantrópica da pobreza urbana. *São Paulo em Perspectiva*. Revista da Fundação SEADE, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 8-17, 1990.
- BOTTON, A. *Desejo de status*. Rio de Janeiro: Rocco, 1995.

- CASILLAS, INACIAR. *Os mecanismos sociais das mudanças urbanas*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- CREE, V. The changing nature of social work. In: ADAMS, L. D. Robert e PAYNE, Malcom. *Social Work: themes, issues and critical debate*. Hampshire, Palgrave: p. 20-9, 2002.
- ESPING-ANDERSEN, G. Welfare states at the end of the century: the impact of labour market, family and demographic change. *Social policy studies — family, market and community*, n. 21, p. 63-80, 1997.
- GEREMEK, B. *Poverty: A history*. Great Britain: Blackwell, 1994.
- GOODIN, R. e GRAND, J. *Not only the poor: The middle classes and the Welfare State*. Londres: Allen & Unwin, 1987.
- HIMMELFARB, G. *The idea of poverty: England in the early industrial age*. Londres: Faber, 1985.
- KERSTENETZKY, C. L. Políticas sociais: Focalização ou universalização? *Textos para discussão UFF/economia* n. 180, p. 11, 2005.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Portaria n. 78*, de 8 de abril de 2004.
- SMITH, T. *Family centres: Bringing up young children*. Londres: HMSO, 1996.



## ARTIGOS

# O SUAS e os direitos socioassistenciais

## A universalização da seguridade social em debate

Beatriz Augusto de Paiva\*

*As leis não bastam  
Os mortos não nascem das leis.*

Drummond<sup>1</sup>

Uma das grandes inovações do SUAS é a definição de níveis diferenciados de complexidade na organização dos equipamentos públicos de proteção social, básica e especial, em que se destacam os Centros de Referência da Assistência Social — CRAS e os Centros de Referência Especializado da Assistência Social — CREAS — como unidades de prestação de serviços e de articulação da rede de atenção socioassistencial destinada à população usuária, tendo como eixos estruturantes as necessidades sociais das famílias em seus territórios, considerando-se as particularidades regionais e locais.

A lógica de organização das temáticas abordadas nos artigos sobre o SUAS procurou contemplar o conjunto de questões assinaladas, que remetem aos fundamentos da nova política de assistência social, aos conceitos e direitos que visa assegurar, ao financiamento da Seguridade Social, aos desafios da gestão nos três níveis de governo e às relativas aos requisitos da formação profissional dos assistentes sociais.

Em função dos limites de espaço nesta edição, o tema do controle social, tanto no SUAS quanto no SUS, embora de grande relevância, será abordado no próximo número da Revista, a partir da análise de autores de referência no tratamento dessa temática.

A publicação dos artigos relativos ao SUS é oportuna e necessária. Tratam de questões relevantes de um processo mais avançado na implantação de uma política pública, que poderão constituir-se como referência, em seus acertos e equívocos, para esse momento inaugural do SUAS.

As reflexões dos autores sobre o SUS apontam para a necessidade de avaliação e renovação constantes do projeto que orienta a política pública setorial; consideram os diferentes arranjos entre o público e o privado na prestação de serviços sociais face à forte presença de um setor privado, como é o caso da saúde; e abordam a questão da regulação do trabalho frente à tensão entre o aumento da demanda por serviços e direitos, o controle das despesas públicas e a desestruturação do aparato de Estado.

O conjunto de artigos que compõe esta Edição Especial da Revista *Serviço Social & Sociedade* pretende contribuir para o aprofundamento do debate sobre as políticas públicas como direito de cidadania e dever do Estado, nas áreas de assistência social e saúde, que incorporam um grande contingente de trabalhadores, particularmente assistentes sociais.

Estes dois setores, integrantes da Seguridade Social brasileira, estão sendo desafiados a responder, de modo criativo e inovador, às exigências de estruturação de sistemas universais de proteção social, diante das novas configurações da questão social e das redefinições do Estado brasileiro, em uma conjuntura de reorganização das forças políticas latino-americanas e internacionais.



**Resumo:** Este artigo tem como objetivo desenvolver uma problematização preliminar de categorias e de questões que compõem o universo temático da política pública de assistência social, notadamente no sentido de contribuir para a demarcação mais precisa do campo dos direitos socioassistenciais no âmbito da seguridade social. O desafio que se impõe, assim, é o de elaborar e depois enriquecer, com o debate teórico-político fomentado pelo espaço privilegiado da *Revista Serviço Social e Sociedade*, uma cartografia de conceitos que subsidie os rumos da reorganização e prestação dos benefícios e serviços socioassistenciais a serem prestados pelos Centros de Referência da Assistência Social (nos níveis de proteção básica e especial), com maior sintonia com os pressupostos democratizadores que a área social requer.

**Palavras-chave:** assistência social; direitos; participação.



## 1. Propósitos do debate

A implantação da Política Nacional de Assistência Social<sup>2</sup> formulada no Governo Lula — que irá consubstanciar o Sistema Único de Assistência Social — estabelece importantes procedimentos técnicos e políticos em termos da organização e prestação das medidas socioassistenciais, além de nova processualidade no que diz respeito à gestão e ao financiamento das ações organizadas no âmbito dessa política pública.

Nesta perspectiva, este artigo tem como objetivo desenvolver uma problematização preliminar de categorias e de questões que compõem o universo temático da política pública de assistência social, notadamente no sentido de contribuir para a demarcação mais precisa do campo dos direitos socioassistenciais no âmbito da seguridade social.

O desafio que se impõe, assim, é o de elaborar e depois enriquecer, com o debate teórico-político fomentado pelo espaço privilegiado da *Revista Serviço Social e Sociedade*, uma cartografia de conceitos que subsidie os rumos da reorganização e prestação dos benefícios e serviços socioassistenciais a serem prestados pelos Centros de Referência da Assistência Social (nos níveis de proteção básica e especial), com maior sintonia com os pressupostos democratizadores que a área social requer.

Tal propósito corresponde ao esforço em cooperar com a articulação orgânica das medidas de prevenção e de proteção, em seus distintos níveis de complexidade técnica, de forma a possibilitar o atendimento das necessidades humanas básicas, assim como contribuir para o real enfrentamento das graves contradições sociais, sobretudo àquelas decorrentes dos processos de pauperização, desigualdade, opressão, superexploração e violência a que são submetidos cotidianamente indivíduos, famílias e amplos segmentos populacionais brasileiros.

## 2. A demarcação do campo da proteção socioassistencial

As históricas estruturas de poder político e econômico no Brasil, e na América Latina em geral, estabelecem padrões extremamente injustos e assimétricos de usufruto da riqueza coletivamente construída, além de processos cada vez mais excludentes de acesso ao trabalho formal assalariado.

Neste contexto, pensar as políticas sociais para além do horizonte da mera estratégia de acomodação de conflitos, requer referenciá-la no processo de disputa política pelo excedente econômico real pelas massas historicamente expropriadas,

de maneira a que ela não possibilite somente reduzir as manifestações mais agudas da pobreza, através da ampliação dos serviços sociais básicos e do seu acesso, mas, sobretudo, permitir que “a política social torne-se um instrumento de transformação social que mobiliza e organiza as massas a partir de seus interesses mais fortes” (Ouriques, 2005: 140). Insistir na densidade político-emancipatória das políticas sociais, na sua condição de mecanismo estratégico de distribuição das riquezas produzidas coletivamente, tem por objetivo alertar para a necessidade e potencialidade de uma radical democratização dos modelos institucionais nas diferentes áreas de atuação setorial, no conjunto das medidas de proteção social.

No caso da assistência social, significa romper definitivamente com seu aprisionamento numa esfera governamental periférica ou residual, reprodutora de estratégias usuais de mistificação das desigualdades e de ocultamento das suas causas, que reduz suas respostas a programas pontuais, pretensamente reformadores das condutas individuais e grupais, sem qualquer conteúdo ou potência transformadora libertária.

Essa tradicional demarcação lhe imprimiu um mistificado caráter de ação meramente adjutória — como forma compensatória e parcial de alívio da pobreza — e revestiu suas ações e medidas de precários aparatos, em termos de recursos financeiros, humanos e materiais. Tal versão conservadora gerou também grave *desresponsabilização* governamental, não obstante o marco político-legal estabelecido desde 1988 e depois em 1993 com a LOAS, ao secundarizar esta área de ação como não merecedora de sanção pública relevante. Do que se trata, agora, é desencadeiar, ademais, uma contundente ruptura com esse legado de precarização e focalização dos serviços, tarefa central para o novo Sistema Único de Assistência Social — SUAS.

Por essa razão, vale a pena insistir que *é tempo ainda de dotar as medidas de proteção socioassistencial de conteúdos e estratégias que deflagrem a efetiva participação da população*, na contramarcha dos processos de subalternização política, de exploração econômica e de exclusão sociocultural. Está em aberto o desafio de formulação e implantação de inovadoras e transformadoras metodologias de trabalho socioassistencial, que possam subsidiar o atendimento das equipes multidisciplinares integrantes dos novos espaços governamentais do SUAS, notadamente os Centros e Referência da Assistência Social, distribuídos nos territórios socialmente mais demandantes de todas as cidades brasileiras.

Para contribuir com tal empreitada, torna-se oportuno ressaltar um traço bastante peculiar dessa política social, que é o fato de que *a assistência social se organiza, enquanto campo reivindicatório de provimento das necessidades sociais, também a partir de inúmeros requerimentos individuais e privados*. Essa característica evidencia complexas contradições da demarcação de sua natureza, reeditando temas e indagações referentes à contradição entre os interesses individuais e coletivos, continuamente desfigurados — entendidos como antagonísticos pelo senso comum —, num processo ideológico que afeta direta e poderosamente o minucioso e oscilante processo de *organização social*.

2. PNAS/2004 — Resolução nº 145 do Conselho Nacional de Assistência Social, publicada no Diário Oficial da União, de 28 de outubro de 2004.



Mais ainda, reposiciona o dilema das propostas de trabalho que não sucumbam aos deletérios esquemas de *psicologização* dos problemas sociais. Estes atribuem aos indivíduos a responsabilidade por sua condição de pobreza, decorrentes de presumíveis incapacidades morais ou cognitivas, mistificando as contradições próprias da sociedade burguesa, conforme decifrados por Netto (1992), quando se refere ao legado conservador do Serviço Social, em sua gênese.

Nessa medida, reconhecer os desafios técnicos e políticos interpostos à ultrapassagem dos mecanismos de desmobilização e de subalternização, que descredenciam as estratégias de fortalecimento político da população, exige, daqueles que se propõem a contribuir na implantação do direito à assistência social pelo SUAS, *insistir na participação popular como eixo da política pública*, o que requer a ruptura com a lógica desabilitadora do caráter protagônico das massas, na direção de um projeto democrático-radical, conforme o consubstanciado no compromisso ético-político da profissão de Serviço Social.

Por esta razão, cabe reposicionar o protagonismo popular como essencial à assistência social, quando esta se afirma como política pública com potencial emancipatório, o que significa organizar o trabalho técnico — básico e especial — para transposição da atitude conformista, que exaure as energias dos indivíduos e famílias na luta cotidiana pela sobrevivência. O que, em outros termos

Não implica na sublimação do sujeito individual, dos seus interesses, projeto de vida, ideal de felicidade. Superar o individualismo, sim, é uma tarefa inadiável, que significa, por exemplo, abrir horizontes para além do imediato consumista que reduz a felicidade à posse e as realizações às conquistas estritamente privadas. O caminho da participação popular, da organização coletiva, não pode, portanto, abrir mão do encaminhamento necessário à paixão transformadora, que seja capaz de restituir à luta revolucionária o sonho da dignidade e da igualdade para toda a gente. Em *A Rosa do Povo*, Drummond protesta: “Os subterrâneos da fome choram caldo de sopa/ olhos líquidos de cão através do vidro devoram teu osso/ Come, braço mecânico, alimentante mão de papel, é tempo de comida /mais tarde será de amor. (Paiva, 2005: 119)

As estratégias *participacionistas*, sabemos, por si só, não são portadoras de capacidade transformadora, até porque encontram uma confortável acolhida por parte das agências burocráticas estatais e dos organismos multilaterais que se ocupam de influir na orientação e composição do gasto social público dos países latino-americanos, como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial. Tanto o PRONASOL no México, como o Programa Comunidade Solidária, no Brasil, são exemplos desta orientação. Levados a cabo ao longo dos anos 90, produziram um alto custo social para a sociedade, pois o reverso da moeda da participação tão exaltada era a desresponsabilização estatal e precarização dos serviços básicos, uma vez que relegados à esfera da solidariedade. Essa, não se pode esquecer, era invocada magicamente, ainda que se apresentasse como uma solidariedade sem sujeitos e sem projetos, que encobria a reedição de potentes mecanismos de subalternização das populações e trabalhadores sociais ali atuantes.

É certo que a questão da participação dos sujeitos de direitos tem a desempenhar um papel central na dissolução de traços de ambiguidade ou de coerção, presentes nos denominados programas de combate à *exclusão* social. Assim, diante da capacidade de desenvolvimento de práticas distintas, a possibilidade de dinamizar a população e as organizações da sociedade para uma efetiva distribuição e gestão dos bens e serviços sociais, no âmbito das políticas públicas, se apresenta como agenda prioritária para o processo de elaboração de medidas socioassistenciais contra a pobreza e a desigualdade sociocultural.

Assim, o redesenho das ações socioassistenciais no âmbito do SUAS é estratégico para a resolução de contradições de alguns dos termos mais caros à concretização do direito à assistência social: a combinação entre os princípios da *universalidade e da seletividade*, a articulação das *dimensões preventivas e especialmente promotoras* da política pública de assistência social e a *potencialização das ações emancipatórias coletivas associadas ao desenvolvimento de relações personalizadas de (re)construção de novos projetos de vida* dos indivíduos e famílias expostos aos processos de reprodução dos mecanismos que originaram sua condição de pobreza e de subalternização socioculturais.

### 3. Assistência Social como política pública: um campo de polêmicas

O marco regulatório das políticas sociais — *lanquidamente* referenciado na Constituição de 1988 e complementado com as legislações regulamentadoras, de uma maneira também amorfa — previu a participação da sociedade no provimento dos direitos sociais, sem, no entanto, adequar as diferenciações fundamentais que se impõem contemporaneamente, quando o horizonte é a universalização da cidadania. Sublimando o conflito indissociável que se abre na disputa pelo fundo público, a conceptualização de aspectos como as disjuntivas público versus privado ou complementaridade versus subsidiariedade não encontraram respostas satisfatórias na construção coletiva sobre essa questão. Vale, assim, lembrar com Santos que “a subsidiariedade do Estado no domínio da assistência social é um princípio retrógrado” (2000: 46).

Há que enfrentar, para efetiva implantação do SUAS, a construção de condições necessárias à que suplante a lógica da precarização e da minimização orçamentária, o que requer a superação da inflexão economicista em outra lógica também conhecida: que reduza direitos à disponibilidade de caixa, resultante das opções políticas e das decisões de cúpula a respeito da distribuição do fundo público. É sabido que as estratégias inauguradas pelo sistema contemporâneo de finanças mundializadas e constritas pela lógica de ajuste fiscal<sup>3</sup> modificaram a natureza da intervenção estatal na economia, sem, todavia, abolí-las inteiramente.

3. A Lei Complementar n. 101, denominada de Responsabilidade Fiscal, regula esta lógica econômica no Brasil.



No debate relativo às políticas sociais, muitas vezes censuras explícitas e veladas são dedicadas ao campo socioassistencial, devido à histórica composição dessa área, privatizada como campo da benemerência ou da filantropia, produto da ação *espontaneísta* da sociedade. Mas é preciso lembrar que tais traços, embora acentuados na assistência social, não são exclusivos dessa política pública, bastando um exame menos apressado para perceber que tais desvios interferem nas políticas públicas em geral, até mesmo a saúde e a educação, fruto da rígida moldura clientelista e patrimonialista, que tanto marcam as relações políticas no país.

Nesta mesma direção, a perspectiva conservadora obstina-se também em impregnar as ações socioassistenciais de forte ênfase particularista, meritocrática e focalista, e metamorfoseá-las em “adjutórios” caritativos e compensatórios. Por este formato, a assistência social, como área de política social, encontra maiores desafios na busca de alcançar o estatuto efetivo de política pública alicerçada de direitos, restrita que sempre esteve em desempenhar exclusivamente a função de paliativo, cujo propósito restringe-se à distensão de conflitos e situações extremas de destituição, as chamadas situações de vulnerabilidade e de risco social.

A assistência social, evidentemente liberada de tais restrições estigmatizantes, pela hegemonização de um projeto político de novo tipo nos termos que devem iluminar o SUAS, deve voltar-se especialmente para um campo distinto das demais políticas sociais, ao implementar, desde medidas de transferência direta não-contributiva de valores materiais (no nosso caso, o Bolsa-Família), reforçando corretamente o protagonismo da população, até projetos coletivos de enfrentamento à pobreza, sempre trabalhando processos de emancipação e autonomia dos segmentos populacionais a ela vinculados.

Por essa razão, entender a composição correta da assistência social como política social, em suas características gerais, é condição essencial para a compreensão dos seus elementos singulares, dentre os quais se destaca a natureza de suas medidas — organizadas prioritariamente enquanto benefícios, serviços e programas socioassistenciais e projetos de enfrentamento à pobreza — voltadas para o atendimento de necessidades humanas básicas e especiais, neste arranjo virtuoso de composição da proteção social universal.

No esforço de deciframento dos direitos socioassistenciais, diante do desafio de universalização da seguridade social, torna-se oportuno o registro à determinação econômica das políticas sociais como argumento valioso para combater o preconceito que desclassifica o gasto social no direito não-contributivo como favor, como improdutivo e, assim, indesejável.

No caso da assistência social, pela patente desorganização institucional de que foi vítima ao longo da implantação da LOAS, sob os governos Cardoso (1995/2002) e, consequentemente, pela precariedade dos seus arranjos técnicos, são recorrentes ainda as desconfiadas acerca da efetividade das medidas a serem implementadas e especialmente acerca da legitimidade do seu estatuto como política pública — dado

E preciso, todavia, aceitar que essas críticas estão, em parte, corretas, sobretudo quando referidas à ineficácia dos habituais apelos socioassistenciais. Mas há uma questão de fundo: dirigentes políticos e da cena acadêmica reconhecem, com menos resistência, os direitos sancionados pelo mercado capitalista, ou seja, que estejam imbricados diretamente na dinâmica de reprodução da força de trabalho, e indiretamente do capital, como os previdenciários e os referentes à educação.

O direito à assistência social é, portanto, abertamente contraditório a esta lógica, uma vez que perfilha direitos universais ao lado de direitos especiais de forma inédita: é incondicional e não diretamente contributivo, *destinado a quem deles necessita*, além de referentes aos segmentos especiais, composto pelas crianças e adolescentes, idosos, pessoas portadoras de deficiência, grupos étnicos e coletivos comunitários pauperizados, entre outros. Nessa perspectiva, revela-se, com maior grau de complexidade, a importância das medidas de proteção socioassistencial diante do desafio de combinar *universalidade e seletividade*, por meio da composição de respostas específicas e básicas.

Tal projeto requer, porém, o preenchimento de um importante hiato: a precariedade técnica e teórica dos operadores dessa política pública, em termos de saberes, mas, sobretudo, em termos de condições de trabalho — infra-estrutura institucional e valorização salarial — e a complexa densidade política e também teórico-metodológica que o campo socioassistencial requer. Isto solicita o fortalecimento da dimensão político-pedagógica do direito socioassistencial, com base no rigor técnico e político — essencialmente democráticos — para o planejamento, gerenciamento e controle social, capazes de mobilizar e potencializar a decisiva participação da população, diretamente e de forma emancipadora.

#### 4. Assistência social e capitalismo periférico

A caracterização da assistência social como política pública de seguridade social, tendo como horizonte o empenho do governo Lula em desencadear o processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social no Brasil, deve, sem dúvida, referenciar-se no tempo presente e no contexto sociopolítico atual, sem perder de vista a processualidade histórica estrutural das políticas sociais em geral.

Esta deve ser apreendida, pois, do ângulo das determinações econômicas, 1) ou seja, a partir da relação que o Estado estabelece com a sociedade, no marco das exigências do processo de acumulação no capitalismo monopolista, e do ângulo das determinações políticas, 2) a partir dos movimentos políticos de luta das classes trabalhadoras pela conquista e garantia efetiva de direitos sociais para a população.

De forma esquemática, toda sociedade se organiza em torno da estrutura de produção das riquezas e das formas como estas são distribuídas. A sociedade brasileira, em seu modelo econômico capitalista de tipo periférico e dependente (parti-



lhando, todavia, traços comuns com os demais países latino-americanos), muito singularmente responde às contradições advindas das relações sociais, no âmbito da luta de classes, nutridas pelo processo de exploração capitalista e pelas relações de propriedade e de poder sobre as quais ela se assenta.

No caso das formações sociais periféricas do sistema capitalista mundial, as modalidades de acumulação e de exploração da força de trabalho sobrepõem novas contradições à já conhecida impossibilidade do capitalismo de organizar adequadamente os mercados — acesso pleno ao trabalho e à renda digna — na proporção de seu desenvolvimento, reproduzindo em escala crescente a tendência ao pauperismo. Marini (1997: 97) assim afirma:

O desenvolvimento dessa contradição essencial do capitalismo brasileiro o leva a mais total irracionalidade, isto é, expandir a produção, restringindo cada vez mais a possibilidade de criar para ela um mercado nacional, comprimindo os níveis internos de consumo e aumentando constantemente o exército industrial de reserva.

Este é um elemento básico da lógica de modernização capitalista no Brasil: a forte e contraditória relação de subordinação com o mercado externo. De partida, o país ingressa no circuito capitalista internacional em condições de inferioridade competitiva evidentes, e até hoje insuperáveis, não somente pela tardia modernização, com reduzido alcance no desenvolvimento das forças produtivas (a partir da década de 1930, do século XX), mas pela consequentemente atrasada participação no mercado internacional. A alternativa adotada pelas classes dominantes latino-americanas para compensar esse *déficit* tem sido a superexploração do trabalho, com a intensificação dos processos de extração de mais-valia (na sua forma absoluta e relativa combinadas), possíveis, sobretudo, pelo rebaixamento salarial e pelo elevado índice de desemprego e subemprego. Além disso, aprofunda a separação entre a baixa e alta esfera de consumo, privilegiando mais uma vez este último e o mercado externo, o consumismo fútil, as encomendas estatais (reduzidas desde os anos 90 em virtude da política de *superávit* e ajuste fiscal), deprimindo progressivamente as expectativas de ampla expansão do mercado interno.

Um outro caminho das elites nacionais para sublimar as fragilidades do limitado modelo econômico, que não passa de um beco sem saída, é o de captar investimento internacional e, obrigatoriamente, orientar as necessidades de remuneração do capital externo como eixo da política econômica, tanto para pagamento da dívida externa e interna, quanto para realização dos lucros das multinacionais. Para tanto, trata-se de fomentar a atividade agro-exportadora, por ser da exportação principalmente de onde procedem os recursos em moeda estrangeira, e por ainda ser de produtos primários, semimanufaturados, composta a cesta de itens para exportação, desde início com o pau-brasil, passando pelo ouro, açúcar, café e, hoje, a soja. Essa é a razão pela qual é do e no campo onde são reproduzidas as estruturas centrais do poder político oligárquico ainda dominante, e cada vez mais violento do ponto de vista econômico-social e político, por maior que seja a concentração populacional nos grandes centros urbanos nas últimas décadas. Como diz Ribeiro (2004: 219):

Não é por acaso que o Brasil passa de colônia à nação independente e de Monarquia à República sem que a ordem fazendeira seja afetada e sem que o povo perceba. Todas as nossas instituições políticas constituem superfectações de um poder efetivo que se mantém intocado: o poderio do patronato fazendeiro.

A gritante concentração da terra e a pobreza do trabalhador rural instalaram de forma até hoje irreversível, uma contradição central, perpetuada pela estrutura de latifúndio e pela monocultura intensiva, orientada para o mercado externo, em detrimento da produção de alimentos e da expansão do mercado para a população brasileira. Trata-se da drenagem da riqueza produzida no campo para uma minoria de grandes proprietários, sejam eles nacionais sejam os grupos multinacionais. A este respeito, Marini (1997: 25) afirma:

Mais grave é que qualquer mudança tecnológica introduzida no trabalho agrícola como a utilização de equipamentos e fertilizantes produzidos pela indústria, não se reflete em melhoria real da situação do campesinato. Ao contrário: é fonte de desemprego, que força o trabalhador rural a fugir para as cidades, para onde vai, por um lado, a somar-se ao triste quadro das favelas cariocas, aos mocambos do Recife, às cidades satélites de Brasília e, por outro lado, a envilecer o nível dos salários urbanos pelo aumento da oferta de mão-de-obra. Além disso, enquanto a introdução da tecnologia na agricultura aumenta o nível da produtividade [...], essa estrutura impede que esses lucros cheguem ao trabalhador, passando o aumento da produtividade a significar apenas intensificações da exploração do trabalho.

Esse modelo econômico — periférico e dependente, com forte timbre semicolonial — revela uma triste e conhecida situação do país, integrada por um expressivo contingente de trabalhadores informais e de desempregados, para os quais não há acesso aos benefícios pecuniários ou à proteção social decorrente da sociedade salarial e que, por isso, estão a demandar um tipo mais amplo de proteção social, que seja não-contributivo e incondicional, como os direitos contemplados pela assistência social.

Por essa razão, a inserção da assistência social como política pública integrante da seguridade social, como direito e responsabilidade estatal, complementares à saúde e previdência social, conforme estabelecido na Constituição Federal, nos artigos 194 a 204, tem como desafio responder de maneira decisiva, em escala de massas, às necessidades sociais da população brasileira.

Assim, a complementaridade entre a previdência e a assistência social desempenha um papel fundamental em termos de proteção social no Brasil. Na lógica vigente, a previdência social fornece segurança de rendimentos aos trabalhadores formais que perderam sua capacidade laborativa, seja por idade — aposentadoria por tempo de serviço —, seja por capacidade física — aposentadoria por invalidez — e pensões aos cônjuges. Protege com benefícios temporários aos trabalhadores e suas famílias que perderam sua capacidade laborativa por um período determinado — doença anexo-reclusão, maternidade, São portanto medidas similares de da



transferência de renda, porém, contributivas, que protegem cerca de 50% da população economicamente ativa (PEA).

No caso da política pública de assistência social, além das medidas de transferência de renda não-contributivas (Bolsa-Família), são suas responsabilidades as medidas de proteção especial a crianças e adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual, mulheres vítimas de violência, população de rua, serviços de abrigo temporário ou não, ações de promoção de equidade, programas que visem o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e a reconstrução de projetos de vida, na direção da autonomia individual e emancipação como cidadãos, organização dos projetos de enfrentamento à pobreza e de trabalho protegido, entre outros.

## 5. Outras antinomias do debate contemporâneo sobre assistência social

Outros deslocamentos que afetam a política pública de assistência social devem ser destacados. O desemprego exponencial, resultante do abalo econômico dos anos 80 e da ascensão do neoconservadorismo, fez com que milhões de trabalhadores perdessem a possibilidade de vínculo com a Seguridade Social pelo eixo das políticas contributivas, no caso a previdência social, que implementa sobretudo ações de aposentadoria, pensões e seguro-desemprego. Dessa maneira, os sistemas de proteção social mais consolidados tiveram que acionar outras redes de segurança, mais precisamente a assistência social, porém, admitindo que algumas conexões solidárias dos direitos fossem progressivamente abandonadas, e mecanismos de mercado-rização sutilmente incorporados.

Então, os programas previdenciários foram modificados em termos de valores, perdendo a integralidade; em termos de prazos, reduzindo o tempo de usufruto do seguro; isso além das alterações processadas no âmbito das aposentadorias, pensões e seguro, todas no sentido da socialização das perdas, visando a redução de gastos. Vale citar que os seguros de acidente, de saúde e de desemprego sofreram as maiores modificações, uma vez que sobre eles recaíram intensas demandas em curto espaço de tempo.

As pressões sobre os serviços sociais aumentaram sobre a política não-contributiva, ou seja, a assistência social. Sobre ela incidiram mudanças contundentes no desenho dos programas e da abrangência, reforçando traços que antes já atentavam contra as aspirações universalistas da proteção social, quais sejam: rigores sobre a seletividade do público a ser atendido; residualidade no valor das prestações financeiras; ênfase nas estratégias de coerção; mudança de foco na delimitação do público-alvo; compressão na abrangência dos programas de transferência de renda; exclusão de contrapartidas contratuais; a descaracterização da lógica do direito, ao instituírem curta temporalidade (porque é apenas ajuda) nos programas que antes não sofriam prazos de duração. Recompor a lógica da universalidade pela construção do SUAS significa avaliar detidamente esses processos, para que sejam afastados do novo desenho protetivo que se projeta.

A potência ideológica da supremacia do mercado livre e auto-regulado gera uma dificuldade adicional a esse esforço político de se estabelecer parâmetros éticos emancipatórios para ancorar o sistema de direitos sociais de cidadania. Não é casual que o foco das reformas no âmbito da Seguridade Social priorize o novo padrão de previdência social, na contraposição dessa às demais políticas, com o sentido de que ela deve ser muito mais um sistema de capitalização e de poupança para o trabalhador formal individual do que um direito social coletivo.

Para recompor a lógica da *solidariedade de classe* como base dos sistemas de proteção social, o princípio da Seguridade Social que rege as políticas sociais no Brasil parece cheio de sentido. Nele está afirmada a conjugação de esforços entre três políticas sociais distintas — saúde, assistência social e previdência social — no sentido de promover a universalização da cidadania. No formato original, o financiamento da Seguridade Social seria único, a ser distribuído pelas três áreas, com a definição pactuada de acordo com as especificidades das ações e necessidades da população. Partiria, então, da reunião de todas as fontes contributivas, com a organização dos serviços de forma articulada. Entretanto, desde as primeiras medidas regulamentadoras para o funcionamento do sistema pós-88, esse princípio foi ignorado.

Na contramão dessa perspectiva universalista, modelos pretensamente inovadores de *combate à exclusão* ou de políticas de *inclusão* foram considerados uma oportuna tentativa de renovação do combate assistencialismo e da prática tuielar das velhas políticas sociais. Talvez por terem sido gestadas sob hegemonia do caldo de cultura do neoconservadorismo, as políticas consideradas como de *terceira geração não revelaram lastro sociopolítico com o movimento reivindicatório das classes trabalhadoras*. Diante do refluxo dos movimentos sociais, os laboratórios acadêmicos de políticas sociais elegem essas propostas políticas como alvo de modulações e inovações institucionais, argumentando quanto às suas vantagens sobre as políticas de Seguridade Social, repelidas como razão do alegado custo-Brasil. Como consequência, contribuem também para o expurgo da conflitualidade política de classe, que caracterizou a constituição dos sistemas contemporâneos de direitos sociais, deslocado, como já dito, para o campo difuso e *indiferenciado* da inclusão social na sociedade capitalista pretensamente plena de oportunidades. Na gênese dessa mutação está o propósito de afastar qualquer potencialidade do processo de coletivização dos direitos sociais, na perspectiva da socialização da riqueza e do poder.

É certo que a questão da participação dos sujeitos de direitos tem a desempenhar um papel central na dissolução de traços de ambigüidade ou de coerção, presentes nos alegados programas de combate à exclusão social. Assim, diante da capacidade de desenvolvimento de práticas distintas, a possibilidade de dinamizar a população e as organizações da sociedade para uma efetiva distribuição e gestão dos bens e serviços sociais, no âmbito das políticas públicas, se apresenta como agenda prioritária para o processo de elaboração de medidas socioassistenciais contra a pobreza e a desigualdade sociocultural, medida inadiável para o desenho dos serviços socioassistenciais no âmbito do SUAS.



Sem imaginar que a derrota política do neoliberalismo tenha se avizinhado apenas com a comprovação do insucesso das suas medidas de contorno da atual crise mundial e do agravamento dos indicadores socioeconômicos, já se expressa em alguma nitidez a força da retomada dos temas afetos à recomposição de uma agenda efetivamente redistributiva dos direitos sociais.

Em outra escala, logo se percebe também a disseminação cada vez mais expandida do reconhecimento da centralidade da assistência social como política pública universal, em especial pelos atores sociais coletivos mais engajados com os interesses populares operadores dessa política pública nos governos democrático-populares.

O compromisso governamental e da sociedade com a universalização dos direitos sociais, com a totalidade da população participando efetivamente, não só da produção, mas em especial do usufruto da riqueza socialmente produzida e também da socialização do poder político-decisório, constitui-se como arranjo institucional possível, desejável e absolutamente imprescindível para a montagem do sistema de proteção da cidadania e do sistema universal de Seguridade Social no Brasil.

## 6. O espaço sócio-histórico dos direitos socioassistenciais no Brasil

A luta social e a organização política da classe trabalhadora na América Latina<sup>4</sup> são nutridas de convicções, dentre elas o reconhecimento da dimensão coletiva dos problemas sociais como construção social e econômica da sociedade de classes, portanto, que independe das fragilidades pessoais, ou das razões de natureza moral ou cognitiva, dentre outras subjetivações.

Sob a lógica do capital, ainda mais em tempos *centro-esquerdistas* (sic!), essa convicção é abalada, razão pela qual, no campo específico da proteção social, muitas medidas neoconservadoras e coercitivas foram implementadas. *Se as problemáticas sociais desvinculam-se dos campos social e econômico da sociedade de classes, passam a pertencer exclusivamente ao âmbito privado e suas fontes "naturais", a família, a comunidade e, na ausência deste, aos serviços socioassistenciais.*

Assim, a dilatação da esfera privada — seja o mercado, seja a família — contribui decisivamente para o processo de precarização da proteção social, uma vez que tanto a descaracterização das responsabilidades governamentais, frente aos direitos sociais, quanto a reedição dos esquemas controladores junto aos grupos familiares, em substituição aos projetos coletivos de *transformação social que mobiliza e organiza as massas a partir de seus interesses mais fortes*, se inscrevem como estratégias permanentes de esvaziamento do potencial político da assistência social.

Sobre ela também incidiram mudanças contundentes no desenho dos programas e na abrangência, reforçando traços que antes já atentavam contra as aspirações

universalistas da proteção social, quais sejam: rigores sobre a seletividade do público a ser atendido; residualidade no valor das prestações financeiras; ênfase nas estratégias de coerção e condicionalidades; maior miopia na priorização do público-alvo de compressão na abrangência dos programas de transferência de renda; exigência de contrapartidas contratuais; a fixação da lógica da curta temporalidade (porque é apenas ajuda) nos programas que antes não sofriam prazos de duração.

Porém, com um público-alvo originalmente circunscrito aos grupos sociais sem vínculo com o mercado de trabalho, a assistência social passa a ser fortemente pressionada pelos trabalhadores e suas famílias, afetados pelo desemprego, ainda que em idade ativa e em gozo das suas habilidades. Suprir deficiências em áreas sem tradição de cobertura previdencial, como no caso de jovens em primeiro emprego que nunca contribuíram para a previdência social, e que, portanto, não poderiam acessar o seguro-desemprego, é uma grande questão para sociedade e para a assistência social. Este é um exemplo clássico do novo campo que se anuncia.

Como não estudam mais e não conseguem emprego, fazem parte de uma juventude cujas perspectivas futuras e imediatas são sequestradas. Envolvem-se, não poucas vezes, em gangues, consumo e tráfico de drogas e outras práticas ilícitas, ou passam a contar, por um tempo ainda maior, com a rede de proteção familiar. mas, em geral, são alvos dos empregos mais arriscados e precarizados. Gerações de jovens trabalhadores desperdiçadas, para as quais os investimentos públicos são muito pequenos e, portanto, impotentes, ainda.

Todavia, há que se garantir ações em termos de capacitação profissional, programas de transferência de renda e subsídios para retardar a saída do sistema educacional. Iniciativas complementares de valorização dos adolescentes e jovens em amplos projetos esportivos e culturais são exemplos mais do que reconhecidos na garantia de direitos para essa população. Porém, eles não podem mais ser pontuais e residuais; há que ter abrangência para surtirem efeitos, articulados organicamente ao projeto político-econômico de enfrentamento da pobreza.

Nesta pátria desimportante, o quadro social de profunda desigualdade e de extrema pobreza das maiorias é condensado pelo aumento exponencial do desemprego, fragilização da capacidade socializadora das redes familiares, falta de perspectivas para a juventude e abandono na velhice; trabalho infantil, exploração e abuso sexual de crianças e adolescentes, crescimento das condutas violentas e práticas econômicas que lucram com a criminalidade e a toxicod dependência, penúria sociocultural, empobrecimento político dos processos artísticos populares, a degradação ambiental, morte por doenças curáveis, fome.

Nessa dimensão do controle da reprodução da força de trabalho, o entrecruzamento do espaço público — próprio das políticas sociais — e as esferas privadas — específicas dos arranjos familiares — são os parâmetros preciosos e absolutamente contraditórios para a política pública de assistência social. Em se tratando dessa área, pode-se lembrar que uma das críticas ao seu estatuto político advém da forma como é feito o processamento das demandas que a ela são dirigidas.



Em geral, por imutação técnica, mantem-se centralizadas e/ou desorganizadas em requerimentos privados, individualizados, com clara diluição do seu caráter social emancipatório, cujo foco resume-se ao *indivíduo em situação de risco ou à família em vulnerabilidade*, e não à necessidade social e coletiva. Somado a isso, tem-se ainda a perpetuação da forte presença das iniciativas filantrópicas e privadas que, em tempos de um Estado constringido pelo ajuste fiscal, sustenta, mesmo que parcial e precariamente, a prestação de serviços socioassistenciais.

Se os direitos sociais devem ser universais e a proteção social que estes suscitam deve ser pública e gratuita, ou seja, *desmercadorizada*, pode-se indagar por que razão a pobreza e suas múltiplas manifestações descritas acima têm sido referência incontestante para a organização das políticas sociais públicas, *ao mesmo tempo em que elas têm tido muito pouco a oferecer, em termos de transformação radical das condições de vida da população* histórica e coletivamente vitimada por essa condição.

Um paradoxo similar povoa também o espaço sócio-histórico da assistência social. Sua afirmação como direito universal é condição basilar para ruptura com a lógica da focalização e para que assim esta área possa alcançar um estatuto definitivo de política pública, com capacidade protetiva e emancipadora para as massas empobrecidas.

Dessa forma, consignar a assistência social como política somente para os pobres não contribuiu para sua expansão como direito incondicional. Ao contrário. Afirmar seu novo estatuto, não mais baseado no mérito e na caridade, mas no campo das necessidades humanas, pretende expressar a universalidade, sem descaracterizar seu vínculo de classe, certamente.

Entretanto, esse cuidado conceitual operou certa despolitização do campo socioassistencial, no que exauriu o seu já incipiente conteúdo ético transformador. Seu compromisso com os pobres e a transformação social exigiria uma construção técnico-política fortemente identificada com as massas populares, com seu cotidiano de luta pela sobrevivência e seus pequenos surtos de felicidade pessoal, dando lugar aos grandes projetos de emancipação, de autonomia e de exercício real do poder na sociedade.

Ao lado dessa inflexão, que arrisca manter a assistência social com um alcance residual no âmbito das manifestações privadas da desigualdade social, observa-se que também o estudo acadêmico rigoroso sobre a pobreza, tanto quanto o compromisso ético com a sua superação, padeceu de uma evidente esterilização, sobretudo nas décadas de 1980 e 1990. Percebe-se que o debate sobre a pobreza sofreu um aprisionamento ideológico, no qual as ciências sociais, renunciando a sua capacidade de crítica de deciframento das contradições e das iniquidades da ordem capitalista, resignaram-se a constatar, a medir, a quantificar.

Pela nova lógica *econômica*, foram desenvolvidas, não sem investimento importante das agências de pesquisa, modalidades de quantificação e mensuração da população em estado de miséria, pobreza e suas regiões limítrofes, ou a busca científica (*sic*) pelos melhores indicadores: linhas de renda; cestas de itens de consumo;

índices de desenvolvimento humano e social, agora desenvolvimento familiar, entre outros. Sombrios tempos de capitulação e de naturalização do estado de desigualdade des que, a partir de então, só tem se ampliado.

A intrincada associação entre pobreza e ausência de direitos básicos produziu um contexto de complexa atenção, pois, embora os estudos mais conceituados tenham afirmado o consenso de que a pobreza é multidimensional, com preponderante determinação econômica, na hora de apreendê-la em sua totalidade, e de contribuir para a sua superação, é definido o critério exclusivo da renda ou de consumo estritamente material, por serem os demais — os intercâmbios recíprocos, o acesso aos demais direitos sociais, entre outros — considerados intangíveis, subjetivos. Tal caminho é indiscutivelmente insuficiente, pois são produzidas medidas sem quais quer perspectivas de transformação nas relações de poder.

Temas estruturais saem das agendas acadêmicas e políticas; contudo, desvinculam-se do campo das necessidades humanas. Assim, passam a ser remetidos para a esfera do consumo e da estrutura familiar, dedicado ao ajustamento de comportamentos individuais. Por mais que a pobreza seja aguda, na medida em que é uma questão explosiva, melhor mesmo é esterilizá-la, sobrepondo ações diversas e pulverizando programas e recursos em todas as políticas sociais que não atacam a raiz do problema.

Esse autismo teórico-político anuncia novos conceitos que procuram informar a remodelagem das medidas de políticas sociais, contribuindo para avaliações precipitadas, e que querem descredenciar as propostas ainda pouco consolidadas em termos de potenciais medidas emancipatórias. Inevitável especular sobre a associação de tais modernizações com as proposições advindas da ideologia neoliberal.

A necessidade de redimensionar e reconfigurar o desenho e as alternativas de minimização da proteção social constituiu a base e a inspiração desse movimento de transição política e *paradigmática* que o SUAS requisita. Toda a controvérsia promovida pelas agências multilaterais mobilizou e disponibilizou um alto grau de informações sobre o esgotamento dos padrões universalistas do Estado de Bem-Estar Social, que a rigor nunca existiu, nem no Brasil nem em qualquer outro país latino-americano. Isto não evitou, porém, que tomássemos suas conclusões como faróis a iluminar nosso esforço em montar e ao mesmo tempo desmontar as bases da proteção social que a Constituição Federal de 1988 previa.

Sobre esse debate, há que se registrar a aproximação com as fontes teóricas que pensam o forte movimento de transição *paradigmática*, nos seguintes termos, por exemplo:

O conceito de inclusão social tende a substituir o de pobreza. Devemos reconhecer que ele define mais precisamente o aspecto multidimensional do fenômeno: no sentido de acumulação das deficiências socioeconômicas em matéria de recursos, de emprego, de saúde, de moradia e de poder; tem igualmente uma idéia mais sociológica quanto à idéia de ruptura do vínculo social e nos reporta às noções de processo de trajetórias individuais. (Furzebv. 2002: 108)



Essa noção de inclusão social, e seu oposto, exclusão social, são literalmente importadas, estranhas ao universo político-cultural da população brasileira, e bastante porosas a interpretações díspares, inclusive com significativa capacidade de aderência pelo pensamento conservador, no que moderniza, superando, todos os conceitos que remetiam à desigualdade social, pobreza, luta de classes. Não é casual que passam a qualificar os programas sociais de governos de matizes ideológicos tão distintas. Ribeiro (2002: 13), *mergulhado em seus estudos e asombros*, criticando essa tradicional conduta do mimetismo intelectual, afirmava: “nos falava uma teoria geral, cuja luz nos tornasse explicáveis em seus próprios termos, fundada na nossa experiência histórica. As orientações oriundas de outros contextos eram todas elas eurocêntricas demais e, por isso mesmo, impotentes para nos fazer inteligíveis”.

Sem um mapa categorial solidamente assentado na experiência histórica da população brasileira e latino-americana, a construção coletiva dos direitos socioassistenciais, apoiado na participação protagônica dos usuários, será substituída como sempre pelo saber técnico vacilante, hierarquizado, capturado pela pressão *academista* ou pela versão moralista conservadora imbricada no senso comum. Nesse sentido, Castel (1998, p. 209) é preciso quando critica a noção de mérito, na qual são fundadas as metodologias de trabalho técnico tradicionais:

Quem não pode pagar de outro modo deve, continuamente, *pagar com sua pessoa*, o que é um exercício extenuante. [...] O solicitador não tem mais nada a apresentar senão o relato de sua vida, com seus fracassos e suas privações: escreva-se este pobre material para identificar uma perspectiva de reabilitação a fim de “construir um projeto”, de definir um “contrato de inserção”. *Os fragmentos de uma biografia esfacelada constituem a única moeda de troca para o acesso a um direito*. Não é verdade que esse tratamento do indivíduo convenha a um cidadão pleno.

Assim, opera-se, mais uma vez, a perda de vínculo de classe da assistência social como política pública, contribuindo para perpetuar uma lógica contrária ao universo ético-político libertário e igualitário. Reedita-se o elitismo de sempre, cuja visão do povo é a de um enorme e indesejável “resíduo social” (Costa, 2000), para o qual qualquer ajuda basta e qualquer apoio serve e, de outro lado, se espelha o rebaixamento e desvalorização do trabalho técnico profissional, no que não explica, não transforma, não emancipa.

É por essa razão que o mesmo pensamento conservador que naturaliza a pobreza condensa de forma moralista e perversa o cidadão de direitos que acessa as medidas socioassistenciais. Dat essa marca deletéria, que se aprofunda nos modelos atuais, do preconceito em relação à pobreza, cuja concepção, diz Yazbek (1993: 23), “configura-se em geral como uma noção ambígua e estigmatizadora, cujos contornos pouco nítidos muitas vezes ocultam seus aspectos resultantes da organização social e econômica da sociedade”. Adotar o caminho da transição *paradigmática* — pobreza *versus* exclusão social — pode ser um grande giro, mas de 360°.

A proliferação das propostas no campo da exclusão social, em nome de uma solidariedade sem sujeitos e sem projetos, encobre a reedição dos mecanismos de

20

dominação, de subalternização que são correlatos aos processos de desenvolvimento de projetos nas franjas dos sistemas públicos de proteção social. A noção de exclusão social não proliferaria com tanta rapidez se fosse isenta de repercussão política: seu contexto histórico foi a desconstrução da idéia-força do direito social, conquistado na luta dos trabalhadores pelo acesso ao excedente. Portanto, aquilo que não é direito social é favor, benesse, ação abnegada, doação, enfim, a repavimentação dos percursos que pretendem comprimir o espaço público, transfigurá-lo em oposição à ordem democrática.

Sem a mediação dos direitos coletivos, a individualização das ajudas e o poder de decisão fundado sobre interconhecimentos, tendo em vista as instâncias locais, correm sempre o risco de encontrar a velha lógica da filantropia: jure fidelidade e será socorrido. (Castel, op. cit., p. 607)

Sobre isso, Rosanvalon alerta para o perigo de se reduzir o social à exclusão, conforme ênfase do debate atual que se propõe a pensar os novos caminhos para a proteção social. Em todos os documentos oficiais dos organismos multilaterais e governação supranacional percebe-se que o binômio integração/exclusão predomina na formulação dos compromissos: a impregnarem de significados essa original categoria *durkheimiana*. Diz ainda Rosanvalon (1995: 85):

Desemprego de longa duração, nova pobreza, pessoas sem teto: desde uns dez anos, o crescimento da exclusão tem se constituído um grande fato social. Ao mesmo tempo, a “questão social” foi desalojada: passou-se de uma análise global do sistema (em termos de exploração, redistribuição etc.) a um enfoque centrado no segmento mais vulnerável da população. A luta contra a exclusão polarizou toda atenção, mobilizou as energias, ordenou a comparação. A importância inédita que as organizações caritativas adquiriram constitui um dos sintomas desta transformação. Estas organizações *contribuíram poderosamente na remodelagem do imaginário social coletivo, criando a aparência de um grande corte entre os mundos implicitamente considerados homogêneos*. O convite para lutar contra a exclusão simplificou assim o social, certamente em demasia. [...]

Castel (op. cit.: 32) também contribui nesta reflexão, alertando para outros aspectos:

É verdade também que não há mais palavra para dar conta da unidade da multiplicidade dos “problemas sociais” que a substituíram [a questão social] — *onde a moda da noção de exclusão, cuja indiferenciação vem recobrir uma infinidade de situações infelizes sem tornar inteligível seu pertencimento a um gênero comum* [...].

A noção de exclusão, portanto, instala essa indiferenciação, que se presta a recobrir as situações concretas da população, sem tornar *inteligível seu pertencimento* a uma classe social, portanto, a um tempo e espaço históricos portadores de um projeto coletivo libertário. Insistir na construção da assistência social como dimensão universalizadora da proteção social, conferida pela seguridade social brasileira, pode ser um antídoto para tal condição.

21



Nesse sentido, a legislação brasileira, que regulamenta o campo socioassistencial (LOAS, artigo 1º), articula a relação entre assistência social e necessidades sociais ou humanas ou ainda básicas, bastante fecundas para auxiliar na composição das medidas socioassistenciais no âmbito da proteção especial.

Uma sociedade que ignora os sérios danos objetivos resultantes da indiferença com relação às necessidades humanas, certamente enxergará óbices ao processo de pertencimento e de provisão de direitos universais, na sua dimensão de responsabilidade pública. A participação numa certa forma de vida sem graves limitações arbitrárias é o objetivo fundamental de todos os povos. Para além dos pormenores que tal afirmação pode expressar, é certo que a assistência social tem aí algo a dizer, singularmente quando, no âmbito de seu escopo e do desenho de suas medidas, é demarcada a centralidade da produção de estratégias promotoras e viabilizadoras da participação popular e do protagonismo da população que ascendem aos seus programas.

A contraposição entre universalidade e o princípio da *seletividade por renda* tem, pois, base econômica, mas também ideológica. É, portanto, exógena à própria política social, se for caracterizada pelas necessidades e seguranças que deve afiançar e por seus objetivos finalísticos. Há um viés instrumental nessa lógica, que parece encerrar-se nas limitações financeiras, mas é sobretudo de natureza conceitual. O conceito marxiano de necessidade, decifrado do ponto de vista da economia política, em associação à categoria de valor e valor de uso das mercadorias, oferece uma lúcida e abrangente explicação sobre o caráter humano genérico e social das necessidades, embora muitas vezes subsumida pelas determinações econômicas.

Heller (1986: 21), ao examinar o que é valor de uso, cita, então, Marx, na sua definição de mercadoria e valor de uso, do seguinte modo: “a mercadoria é [...] uma coisa apta para satisfazer necessidades humanas, de quaisquer classes que elas sejam”. Assim, prossegue a autora, “é irrelevante o fato de que se trata de necessidades do estômago ou da fantasia”. Grandes e fundamentais seriam as derivações que a análise da categoria de necessidade, no pensamento marxiano, permitiria à discussão sobre direitos. Entretanto, cabe recorrer ao auxílio de Heller (*ibid.*), mais uma vez, para melhor demarcar os termos desta fértil questão para o debate da política de assistência social. Esta é a razão que justifica a longa citação:

A análise e a crítica da “necessidade” tem lugar a partir do ponto de vista do capitalismo. [...] As necessidades do trabalhador aparecem como limites da riqueza e são analisadas como tais. Porém, ao mesmo tempo, a necessidade que se manifesta em forma de demanda solvente é uma força motriz e um meio de desenvolvimento industrial. Nos *Manuscritos econômicos e filosóficos*, de 1844, Marx já rechaça energeticamente a concepção puramente econômica da necessidade, já que esta se desprende da posição do capitalismo. A respeito da Economia Política, escreve [...] “a sociedade como se manifesta aos economistas, é a sociedade civil na qual cada indivíduo é um conjunto de necessidades e somente existe para o outro, como o outro só existe para ele, na medida em que se convertem em meio de um para o outro”. Na opinião de Marx, a redução do conceito de necessidade econômica constitui uma expressão da alienação (capitalista) das necessidades, em uma sociedade na qual o fim da produção não é a

satisfação das necessidades, senão valorização do capital, na qual o sistema de necessidades está baseado [...].

Dessa forma, a dissimulação da complexidade do conceito de necessidades humanas e a sua redução ao aspecto meramente econômico constituem mais uma expressão da alienação da sociedade capitalista. O decorrente caráter mistificado das necessidades humanas, segundo Marx, faz o indivíduo, sob o signo do capital, converter a sociabilidade apenas a um meio de satisfação pessoal.

Essa lógica impregna os demais campos de expressão das necessidades em sua dimensão social, impactando os pressupostos valorativos que conformam as relações de cidadania.

Assegurar a prestação das medidas socioassistenciais em escala de massas, como o princípio da universalização requer, deve atender, portanto, a dois processos simultâneos e complementares: a superação das estratégias de controle, subalternização e vigilância que afetam historicamente o campo socioassistencial, devido à combinação entre desprofissionalização e precarização da força de trabalho especializada e a produção de estrutura pública descentralizada e territorializada — demandada a ser suprida pelo Sistema Único de Assistência Social — com aportes de recursos apropriados para o provisionamento das ações socioassistenciais, a serem desenvolvidas ao abrigo dos direitos que a LOAS afiança.

**Abstract:** This article has as objective to develop a preliminary analysis of categories and questions that compose the thematic universe of the public policy of social security, in the direction to contribute for the landmark most necessary in field of the social security rights.

In such a way, the challenge that it imposes, is to elaborate and later enriching, with the discussion theoretician-politician fomented for the privileged space of the Social Service and Society Magazine, a cartography of concepts that subsidizes the routes of the reorganization of benefits of social services in the *Reference of Social Assistance Centers* (in the levels of basic and special protection), with bigger tuning with democratic propose that the social area requires.

**Keywords:** social security, rights, participation.

## Bibliografia

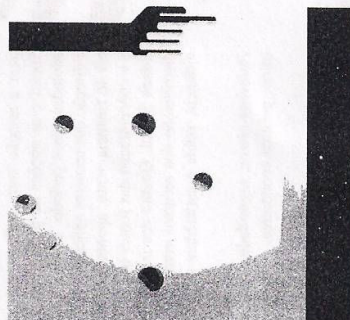
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- COSTA, Jurandir Freire. “A ética democrática e seus inimigos”. In: ROITMAN, Ari (org.). *Desafio ético*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- EUZÉBY, Chantal. “Inclusão social: o maior desafio para os sistemas de proteção social — O impacto dos benefícios sociais sobre a pobreza relativa”. In: *Seminário Internacional — Mínimos de cidadania e benefícios a idosos e pessoas deficientes: Brasil, Fran-*

- ça e Portugal. Organizado pelo Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social, em 23 e 24 de maio de 2002. São Paulo: PUC-SP/FAPESP.
- HELLER, Agnes. *Teoría de las necesidades en Marx*. 2. ed. Barcelona: Ediciones Península, 1986.
- MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da dependência*. Petrópolis: Vozes/Claudio/LPP, 1997.
- NETTO, José Paulo. *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1992.
- OURIQUES, Nildo. "A revolução democrática bolivariana. Uma utopia latino-americana". In: OURIQUES, Nildo (org.). *Raízes no libertador. Bolivarianismo e poder popular na Venezuela*. Florianópolis: Insular, 2005.
- \_\_\_\_\_. Estado e políticas sociais na América Latina. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães. *Estado e políticas sociais no Brasil*. Cascavel: Edunioeste, 2001.
- PAIVA, Beatriz. "O poder popular na Venezuela e a práxis bolivariana". In: OURIQUES, Nildo (org.). *Raízes no libertador. Bolivarianismo e poder popular na Venezuela*. Florianópolis: Insular, 2005.
- PNAS/2004 — Política Nacional da Assistência Social. Resolução nº 145 do Conselho Nacional de Assistência Social, publicada no Diário Oficial da União de 28 de outubro de 2004.
- RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro. A formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2. edição/24. reimpressão, 2004.
- ROSANVALON, Pierre. *La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Manantial, 1995.
- SANTOS, Boaventura Sousa. Contexto e Princípios de uma Discussão sobre as Políticas Sociais em Portugal — do Consenso de Washington a Seattle. *Comunicação apresentada no Seminário Europeu políticas e instrumentos de combate à pobreza da união europeia: a garantia de um rendimento mínimo*, organizado pela Presidência Portuguesa da União Europeia, Alcaniz: IDS, 1-2 fevereiro 2000.
- YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 1993.



# O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social

Aldaíza Sposati\*



**Resumo:** O artigo trata dos impactos que caracterizaram o primeiro ano de implantação de um sistema único de gestão da política de assistência social a reger os três entes federativos brasileiros: Municípios, Estados e União. Destaca algumas políticas que já se materializam sobre o SUAS e indica novos e possíveis desafios a serem enfrentados.

**Palavras-chave:** Política social; assistência social; proteção social; SUAS — Sistema Único de Assistência Social; Bem-Estar Social.

\* Professora titular da PUC-SP; Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social; Coordenadora do Cedest — Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais.

## ANEXO F

**H**á um ano, em julho de 2005, a aprovação da regulação do Sistema Único de Assistência Social — SUAS, vem provocando vários movimentos cujos sons repercutem desde ruídos dissonantes até boas construções melódicas.

Um movimento inicial decorrente da regulação SUAS reflete o reposicionamento dos gestores municipais face às novas regras de habilitação dos municípios perante o SUAS. A arbitragem da transição entre a velha forma CPF (Conselho, Plano e Fundo) e a nova forma SUAS é de avaliação e decisão estadual através das Comissões Intergestores Bipartite — CIB, instaladas em cada Estado brasileiro e compostas por representantes de gestores municipais e do respectivo órgão gestor estadual. O novo formato de habilitação considerou o CPF como habilitação inicial e criou mais dois níveis de habilitação no SUAS: a básica e a plena.

Em maio de 2006, registrava-se a seguinte situação de habilitação dentre os 5.563 municípios brasileiros:

344 = 6% em gestão plena
3.619 = 65% em gestão básica
1.241 = 22% em gestão inicial
359 = 7% não habilitado

Fonte: CNAS/ MDS — maio 2006.

Os números mostram o caráter residual de municípios não habilitados, isto é, sem CPF — Conselho, Plano e Fundo Municipal de Assistência Social, o que já vinha ocorrendo desde a LOAS em 1993.

Outro movimento provocado pela implantação do SUAS decorre da alteração do modo de financiamento federal, para Estados e Municípios. Finalmente foi rompid a transferência de recursos pela via convencional — um convênio entre entidade social, o gestor federal e o gestor municipal — onde o município não era considerado ente federativo, mas, praticamente, uma testemunha ou um padrinho do convênio federal com uma entidade social. A partir do SUAS a transferência de recursos federais é realizada fundo a fundo para os municípios habilitados e na forma de piso.

A implantação do SUAS e o caráter massivo do Bolsa-Família deixaram explícitas duas formas de financiamento federal na assistência social: a) fundo a fundo direcionada para os serviços socioassistenciais; e, b) valor de transferência em benefício direto ao cidadão. Trata-se de dois modos de transferência: uma entre órgãos públicos, ou melhor, fundos públicos, e, outra, por operação bancária (através da Caixa Econômica Federal ou das casas lotéricas a ela associadas, e do Banco do Brasil) com saque individual direto pelo beneficiário. Essa segunda forma é de montante muito superior ao financiamento dos serviços. Essa dualidade vem demandando a articulação entre benefícios e serviços. São muitos os fatores que negligenciam tal articulação, dos quais se destacam:



5.204 municípios já se habilitaram no SUAS e vêm sendo aplicados recursos em capacitação e qualificação para compreensão e operação do novo modelo de gestão de assistência social brasileira.

O quarto movimento que vem ocorrendo na implantação do SUAS — para além da habilitação e do financiamento — situa-se no campo da construção das regulações da gestão da assistência social como política pública e, ainda, quanto ao espraçamento do seu conteúdo por conta da tripla função que lhe foi atribuída pela PNAS-2004. Parece que esses movimentos já estão mais orquestrados e com baixa dissonância. Explico o porquê.

No campo da regulação da gestão vem recebendo prioridade o trato do tema recursos humanos, que está sendo objeto de nova norma técnica, a NOB-RH. Uma primeira consequência da implantação do SUAS é a provisão dos órgãos gestores com pessoal próprio, gerando a cultura pública e de responsabilidade por resultados e por garantia de direitos na assistência social. O gestor público da assistência social deixa de ser operador indireto da política e passa a ter que exercer a responsabilidade de Estado. A atenção social promovida pela gestão da assistência social não pode ser mera resultante do que as entidades sociais executam individualmente. Como política pública, essa atenção, na sua quantidade e qualidade deve fluir dos compromissos e responsabilidades da gestão pública na execução direta e em parceria desenvolvida com as entidades sociais através de pactos formais e publicizados.

Outra regulação demandada e realizada nesse primeiro ano de implantação do SUAS, consequente da construção da rede socioassistencial, diz respeito à normatização do artigo 3º da LOAS, ou seja, à clara especificação da característica, natureza e identidade do que é uma entidade de assistência social distinta da denominada entidade beneficente de assistência social. Essa é, sem dúvida, matéria de alta repercussão social, o que ficou patente na reunião ampliada do Conselho Nacional de Assistência Social — CNAS, na cidade de Curitiba, quando ocorreu o primeiro debate da matéria. A reunião proposta para 400 pessoas foi triplicada em número de comparecimentos. Sabe-se que a titulação como entidade beneficente de assistência social é de interesse alargado para as organizações de educação e de saúde por se constituir em pré-requisito para obter a isenção de taxas, impostos e da cota patronal do INSS. Há sempre forte reação das organizações sociais quando se busca especificar o conteúdo próprio da assistência social. A construção do SUAS exerce esse esclarecimento ao se confrontar com o estilo *laissez faire* pelo qual seria do campo da assistência social tudo que é realizado pelas organizações sociais com acesso gratuito e destinado aos pobres, com a proposta do SUAS que estabelece o efetivo campo de serviço socioassistenciais hierarquizados em proteção básica e especial. Este novo modo de entender o conteúdo da assistência social exigirá nova competência dos membros dos conselhos de assistência social para identificar aquilo que lhe é próprio.

O CNAS chegou a termo nessa empreitada e produziu a regulação do artigo 3º da LOAS que não foi ainda, até a metade de 2006, formalizada pela assinatura de decreto federal pertinente. É possível que as ondas acústicas ainda estejam impre-

- a não-incorporação, pelos Municípios e Estados, dos valores das transferências federais e eventualmente estaduais como parte do custeio da assistência social;
- os planos municipais e estaduais dificilmente incorporam essas transferências no cálculo do financiamento local ou estadual da política de assistência social;
- a presença da concepção pela qual a transferência de renda é entendida como um fim em si mesma, dispensando o trabalho social de acompanhamento das famílias beneficiárias.

Superar esse entendimento exige a reconcepção dos programas de transferência de benefícios pelas instâncias federal, estadual e municipal vinculando-os à rede socioassistencial, ao trabalho social e socioeducativo, às políticas sociais, em especial às de educação, saúde e trabalho. A articulação entre as políticas de benefícios e as políticas sociais traz uma nova responsabilidade para a gestão municipal e exige a introdução de novas formas de gerenciamento, mobilização de recursos locais, capacitação em meios digitais e exercício da intersectorialidade. As famílias beneficiárias tornam-se forças vivas em mobilização e não só números ou cadastros de beneficiários.

Uma terceira fonte de sons decorre de outro movimento do SUAS que produz ruídos de forte impacto. Trata-se da defasagem entre o montante de recursos para o financiamento de benefícios, face aos serviços, ou à rede socioassistencial. A exemplo, os recursos financeiros para o BPC, no orçamento federal, é oito vezes maior do que o de serviços socioassistenciais. Caso se some, a esse montante, os recursos do Programa Bolsa-Família, a discrepância entre benefícios e serviços sobe para quatorze vezes. A cobertura da rede de serviços socioassistenciais provida com recursos federais tem ainda baixa incidência. Mais ainda, a rede socioassistencial nasceu de iniciativas isoladas de estados, municípios, organizações sociais e nela a presença do governo federal se deu por contribuições através de subvenções, isenções, transferências, sem se preocupar com o custo real das atenções, com seu padrão de atendimento ou com o impacto e resolutividade dessa rede, face às demandas da realidade. O SUAS muda por completo essa posição do gestor federal. Ele passa a ser corresponsável pela rede socioassistencial. O vínculo entre benefícios e serviços traz demandas pela ampliação da rede básica dos serviços socioassistenciais. No caso, a rede territorializada de Centros de Referência de Assistência Social — CRAS e de outros serviços como a rede de convívio social e de atenção às famílias passa a ser fortemente demandada. Esse necessário crescimento da rede de serviços será tema polêmico e de pressão social, portanto fonte de emanação de ruídos cuja repercussão parece que ainda vai “poluir”, por muito tempo, as relações entre Municípios, Estados e União.

De acordo com informes da SNAS — Secretaria Nacional da Assistência Social já foram implantados 2.300 CRAS, cujo financiamento permite contratar assis-



nando o ambiente, dificultando uma nova harmonia palatável aos diversos interesses em jogo.

Pode-se afirmar, portanto, que a regulação do dever de Estado tem sido central nesse processo de implantação do SUAS. Todavia, a regulação dos direitos socioassistenciais não tem recebido a mesma presença e intensidade de regulação.

Quanto à regulação das funções da assistência social, vem ocorrendo forte prioridade em normatizar a proteção social básica e, nela, a operação dos CRAS. Trata-se de regular a dimensão preventiva, territorializada e de matricialidade sociofamiliar no novo modelo assistencial das atenções de assistência social sistematizada pelo Programa Federal de Atenção Integral à Família — PAIF. Trata-se, ainda, da regulação da porta de entrada do SUAS através dos CRAS. Está em curso o processo de integração entre os programas PAIF e Programa Bolsa-Família — PBF através da ação dos CRAS, o que deverá ser objeto de regulações específicas.

Os demais benefícios, o Benefício de Prestação Continuada — BPC, e os **benefícios eventuais** também estão sendo objeto de regulações específicas para integrá-los à nova dinâmica do SUAS.

A proteção social especial não tem sido objeto de movimentos significativos de revisão a partir do SUAS. Há uma polêmica quanto a fusão do benefício PETI às famílias integrando o Bolsa-Família. Essa parece ser uma conduta recomendável; todavia não estão claras, ainda, as normas programáticas que acentuam ações preventivas em relação à presença do trabalho infantil conforme o Plano Nacional de combate ao trabalho infantil.

Os municípios estão habilitados em gestão inicial em 65% e esta não atinge a proteção especial. Porém, pela tradição conservadora na assistência social, os serviços de internação (asilos, abrigos, orfanatos), são os mais antigos e presentes nas cidades. Ocorre aqui um problema que começa a ter ruídos para além da implantação dos CREAS — Centros de Referência Especializados de Assistência Social. Há pequenos municípios em habilitação básica com serviços de proteção especial e sem recursos para implantar a proteção básica. Outro dado da realidade a considerar decorre da forte incidência de municípios de pequeno porte, o que supõe demandas de pequeno número, não comportando em seu território a implantação de CREAS. A área de abrangência dos CREAS precisa ser expandida para territórios intermunicipais. Esse fato exige a mediação dos governos estaduais, a construção de pactos/protocolos intermunicipais e a realização de consórcios intermunicipais. Esse processo está exigindo novos modelos de relação entre Estados e Municípios, o que se encontra em construção nas mais diversas velocidades.

Um quinto movimento na implantação do SUAS que vem apresentando ruídos decorre da inexistente articulação, na instância federal, com a aplicação de medidas socioeducativas em meio aberto e fechado destinadas ao adolescente em conflito com a lei. Esse é um campo de forte atuação estadual e municipal na assistência social, embora esteja sob a jurisdição da Secretaria Nacional de Direitos Humanos. A matéria foi recentemente normatizada pelo Conanda, mas não está ainda normati-

zada em sua relação com o SUAS, principalmente no que envolve os gestores municipais e estaduais, sem uma discussão articulada com a gestão da assistência social. A regulação das três funções da assistência social não seguem o mesmo ritmo. Enquanto a proteção social está avançando, as demais funções, de vigilância social e de defesa de direitos socioassistenciais permanecem sem regulação unificada, isto é, sob iniciativas isoladas. Os dez direitos socioassistenciais deliberados pela V Conferência Nacional de Assistência Social, de dezembro de 2005, não tiveram tratamento para além de texto dos anais da Conferência ainda não publicados.

É preciso destacar que avançou nesse primeiro ano do SUAS a tecnologia de informação para a política de assistência social nominada Rede SUAS. Esse é o nome do sistema de informação do SUAS organizado em três subsistemas: transações financeiras, gerencial e controle social.

Rede SUAS

Transações financeiras	SISFAF SIAORC SISCON	informa o repasse fundo a fundo; acompanhamento orçamentário; gestão de convênios operados pelo FNAS;
suporte gerencial	SUAS-Web SIGSUAS CADSUAS GEOSUAS	informação da assistência social, registra os planos de estados e municípios e demonstrativos de execução físico-financeira; relatório de gestão (informações dos serviços); dados da rede socioassistencial; territorialização da informação;
controle social	INFO SUAS	sistema de consultas sobre os repasses financeiros do FNAS, auxiliado pelo GEO SUAS.

Fonte: MDS/SNAS.

Nem todos os sistemas já estão operando, mas, sem dúvida, são avanços que pela primeira vez nos permitem ler a totalidade das ações federais da assistência social o que é muito novo no campo da assistência social. Não se dispõe ainda de sistema que capte e faça a totalização das iniciativas estaduais e municipais na assistência social quanto modalidades de ação, quantidades e volume de financiamento. Este é um *gap* para ser resolvido e normatizado.

Esta introdução, uma quase agenda dos movimentos do primeiro ano do SUAS, mostra a repercussão de seus sons/ruídos. É o exame desse processo que contextualiza este artigo cujo objetivo é refletir do âmbito da academia sobre as armadilhas e barreiras que se prenunciam ou insinuam na concretização de uma política pública direcionada a garantir direitos de cidadania no campo da assistência social.

O conteúdo a seguir é agregado em três grandes tópicos: o jovem SUAS, o conteúdo da NOB-SUAS e polêmicas em destaque.



## 1. O jovem SUAS

Sem sombras, ou dúvidas, o jovem SUAS não só conduziu a “menina LOAS”<sup>1</sup> à maturidade como lhe conferiu um novo estatuto: incluiu-a no âmbito das políticas públicas.

Enquanto a evolução da assistência social como política é cercada por estigmas desde sua concepção, a partir das mais variadas posições ideológicas (e mesmo no senso comum), o SUAS é apresentado como filho consenso cercado de alegrias e acolhida (Será esse um efeito de impacto ou um efeito duradouro?) Será?

Essa identidade positiva e atribuída criou, em todos os níveis de gestão pública (federal, estadual e municipal), uma nova linguagem institucional que respalda as iniciativas dos gestores da assistência social, perante seus pares e governantes. O dever de Estado consegue ser decodificado em expressões concretas, deixando de ser mera reprodução textual do artigo 1º da LOAS.

Respeitosa que sou com o processo histórico, faço uma ressalva que é, ao mesmo tempo, um tributo: *o SUAS não é produto do inesperado, da genialidade ou da prepotência da equipe do governo federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta na assistência social e do aprendizado com a gestão da saúde, em particular com o SUS.*

Ele é um produto coletivo, na concepção e no detalhamento. Não tem partido político ou autoria nominal ou nominada. Entendo necessária essa nota de início para que nele não seja impregnado nenhum sinal de nascença que o ligue ao personalismo, muito cultuado pela tradição conservadora da assistência social.

Foi na extinta ANASSELBA — Associação Nacional dos Empregados da LBA — Legião Brasileira de Assistência, que se construiu em 1990 um primeiro documento propondo um sistema único gestor da assistência social. Portanto, uma proposta anterior à LOAS construída pelo órgão de maior capilaridade na assistência social à época. Essa construção fluía da experiência dos trabalhadores da LBA em todo o Brasil e da vivência parceira com a construção do SUS — Sistema Único de Saúde, então já inscrito na CF/88 em seu artigo 200.

O texto da LOAS (Lei n. 8.742/93) reflete essa compreensão em seu artigo 6º que traduz o disposto no artigo 204 da CF/88.

Desde a I Conferência Nacional de Assistência Social de novembro de 1995 foram expressas manifestações e deliberações pela institucionalização do SUAS sem contudo, encontrar eco em ações normativas consentâneas.

Ganharam relevância, de um lado, a concepção da descentralização na forma de municipalização e, de outro, a concepção de comando único em cada esfera de poder sem a necessária unidade entre as três instâncias federativas desenvolvendo-se

1. Refiro-me aqui ao livro “A menina LOAS” comemorativo dos 10 anos da Lei Orgânica de Assistência Social, que reproduz a Conferência de Abertura da V Conferência Nacional de Assistência Social (CNAS-2003), de minha autoria, Cortez, 2004.

de modo fragmentado por Municípios, Estados ou União. A única identidade existente ocorria pontualmente quando do enquadramento de propostas de financiamento apresentadas pelos municípios aos Estados ou à União. Diga-se, claro, tratar-se de identidade formal, até mesmo burocrática e não decorrente da compreensão da assistência social como executora de funções compatíveis ao dever de Estado e direito de cidadania. Digamos que foi mais um modo separatista do que aglutinador que revelou o predomínio do entendimento neoliberal de Estado como mínimo. No caso a União era reduzida em atribuições e os municípios não eram conceituados, ou entendidos, como entes federativos, isto é, como expressões reais do Estado brasileiro.

Embora hoje seja preciso reconhecer os equívocos gerados pela prevalência da municipalização/prefeiturização, como concepção política da descentralização (principalmente por ter gerado o esvaziamento da gestão estadual), ela provocou por contraponto um efeito político importante e significativo.

Alguns municípios, em grande parte das capitais, em que o movimento social ocupou papel significativo na luta pela política pública de assistência social, gerida de forma democrática (Conselhos, Planos e Fundos) exigiram no Executivo e no Parlamento a efetivação do Orçamento Municipal de Assistência Social. Mais ainda, introduziram programas municipais entre eles os de transferência de renda.

A gestão municipal da assistência social, nesses municípios, fortalecida por tais conquistas pouco dependeu de recursos federais que em geral, significaram (e significam em alguns casos até agora) percentuais de um dígito em orçamentos municipais, para a gestão dos serviços socioassistenciais. No esforço de construção de bons planos municipais e adequada governança democrática, esses municípios desenvolveram esforços para racionalizar o processo de gestão, na direção de consolidar direitos dos usuários aos serviços. Foram exatamente essas experiências que referenciaram e influenciaram a construção da PNAS-04 e na NOB-SUAS. Os avanços alcançados nortearam o novo modelo assistencial de assistência social, assim como, a experiência da região leste de São Paulo na saúde, no final da década de 1970, foi base concreta para concepção do novo modelo assistencial da saúde em que se baseou a organização do SUS.

É necessário que aqui se faça uma ressalva quanto à gestão estadual. Analistas como Brant de Carvalho consideram que “o papel dos estados está claramente subsumido e secundarizado no SUAS. Ora eles são chamados para operar serviços de alta complexidade, ora atuar nas bordas da política como capacitador de recursos humanos” (2005: 5).

Concordo com Brant de Carvalho quanto ao baixo protagonismo, se é que assim se possa dizer, dos governos estaduais dentre os entes federados na gestão do SUAS. Todavia discordo da sua justificativa por dois argumentos. Primeiro o texto do SUAS resulta de uma pactuação da qual os Estados participaram diretamente pelo FONSEAS — Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social e através de seus representantes no CNAS, na Comissão Intergestores Tripartite — CIT, além da presença direta em plenárias em que o SUAS foi debatido. Lembre-se sempre que o texto da regulação SUAS resultou de contínuos debates e abertura de manifestação e não da proposição de um “grupo de iluminados” que isoladamente o redigiram.



Ocorre que, ao contrário dos Municípios que ousaram em novas formas de gestão da assistência social nela aplicando efetivos recursos orçamentários próprios, esta não foi a experiência dos governos estaduais.

Não se pode afirmar que tenham sido apresentados, nos dez anos pós-LOAS, Planos Estaduais de Assistência Social inovadores; ou tenha ocorrido incisiva ação de governos estaduais pela habilitação de municípios; ou ainda, significativas alterações orçamentárias nas gestões estaduais de assistência social. A gestão estadual foi ausente em inovações na regulação de parcerias; quase que plenamente sem expressão na territorialização da gestão estadual; entre outros tantos elementos que poderiam ter sido destacados em suas experiências.

Os gestores estaduais mantiveram-se preocupados com eventuais programações particulares de cada um dos governos que assumiram nesse período, dedicando-se, prioritariamente, ao adolescente infrator e/ou em conflito com a lei; a programas de transferência de renda; e, quase sempre, com a operação de repasse dos recursos federais para os Municípios, aplicando, porém, critérios próprios e difusos sem publicização. Reitero meu argumento de que quase nada há de exemplos de gestões estaduais para que pudessem ser absorvidos nas propostas de regulação do SUAS. Considero, como Brant de Carvalho, que está para ser recriada a “governança estadual” da assistência social. Esse assunto está a merecer reflexão e contribuição e não se resolverá pela mera crítica ao texto de normatização do SUAS. Ele reflete o limite do possível histórico até então apresentado como viável.

O segundo argumento que destaco face aos comentários de Brant de Carvalho quanto à regulação a menor do SUAS para os governos estaduais se apóia na discordância de que, capacitar recursos humanos ocupa a “borda da política”, como diz a autora.

Recursos humanos na gestão da assistência social é matéria-prima e processo de trabalho fundamental. A assistência social não opera por tecnologias substitutivas do trabalho humano. Quando usa de tecnologia ela é *soft*, apoio e não *hard*, estruturadora. O diagnóstico das gestões municipais e estaduais mostra, a sobejo, a defasagem tecnopolítica da força de trabalho da assistência social. Falo da pesquisa movida pelo CNAS para a V Conferência Nacional de Assistência Social, conhecida como “Álbum de Fotografias”, que analisa o modo de gestão da assistência social no país. Além de pouca em quantidade, e frágil, em qualidade, essa força está desgastada pelo tempo e pelo ausente processo de requalificação.

Registro, portanto, que a construção do SUAS resulta do acúmulo gerado por experiências municipais; por estudos e pesquisas na academia; pela luta do Fórum Nacional de Assistência Social e seus correspondentes fóruns locais; pelas lutas da categoria dos assistentes sociais; e pelas experiências de efetivo controle social. Este conjunto trouxe os principais elementos que determinaram nova qualidade ao conjunto das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social que foram pela primeira vez levadas em conta pela gestão federal.

Rexaminando o Caderno de Textos daquela conferência de 2003, pude ter certeza desse fato histórico.

Em um dos textos ali contidos e de minha autoria, realizo sete afirmações sobre o estágio da implantação da política de assistência social, até 2003, que entendem do serem de oportuna lembrança neste momento:

- a inadequada relação por convênios a reger as relações entre as três instâncias governamentais;
- o trato homogêneo dos municípios na política, ocultando tanto as suas diferenças de porte como os significados dos mínimos absolutos, como da incidência das questões para além do percentual;
- a dificuldade em construir a esfera pública de gestão e consequente permanência do descumprimento do dever de Estado na assistência social;
- a frágil tradução do sentido de comando único e o entendimento truncado do caráter democrático da política de assistência social;
- a permanência em condição frágil da voz do usuário no processo de gestão;
- o caráter burocrático atribuído pela União e Estados aos planos municipais em contraponto à sua construção democrática e participativa nas cidades, bloqueando o desenvolvimento da força política local na efetivação da política;
- a permanência da regulação da gestão pela presença individual de ONGs, ferindo o caráter democrático e coletivo da política e construindo um lugar secundário aos usuários.

As exigências por um novo estatuto da relação intergovernamental, sob a prevalência da regulação pública, já estavam centralmente colocadas como imprescindíveis para o avanço da política pública de assistência social ao final de 2003. E preciso reforçar que a gestão federal da assistência social, diversamente do ocorrido após as outras três conferências nacionais, comprometeu-se com as deliberações ali procedidas. Porém, nem tudo ocorreu como a força do movimento desejava.

Primeiro, uma péssima notícia. Logo após a IV Conferência Nacional ocorreu a extinção do Ministério da Assistência Social. Lastimou-se sua extinção não propriamente pelo que ele estava realizando em 2003, mas pelo papel secundário a que retornava à assistência social na gestão federal, ao deixar de ocupar o primeiro escalão. Mas, de outra feita, a organização da Secretaria Nacional de Assistência Social — SNAS instalada no início de 2004, mostrou uma nova organicidade política para a assistência social, compatível com a realidade vivida nos Municípios. Isso foi saudado como positivo. A indicação de uma gestora municipal para comandá-la significou uma primeira esperança de que algo mudaria.

É interessante observar que uma das dificuldades apontadas pelos analistas no desenvolvimento da gestão do SUS foi o reiterado afastamento do modo de organização do gestor federal para operar sob a nomenclatura e arranjo gerencial do SUS, permanecendo por longos anos sob a velha organização programática, quer para o financiamento, quer para a identidade da gestão propriamente dita. Por analogia pode-se dizer que no caso do SUAS a gestão federal protagonizou a mudança do



formato de gestão no escopo da PNAS-2004 e antecipou o caminho a ser adotado para adequada formação do modelo de gestão do SUAS, adiantando-se a Estados e Municípios.

Faltou-lhe, e ainda lhe falta, porém, delinear o *lôcus* institucional da vigilância social e da defesa de direitos socioassistenciais enquanto funções da política de assistência social. Isto permanece infelizmente em local secundário e não em relação de linha gerencial.

Seguramente faz falta também à esfera federal áreas específicas para gestão de recursos humanos; de estudos e pesquisas, e de construção de tecnologias. Diria que embora coerente, a organicidade da SNAS é acanhada para a imensidão das tarefas a realizar, principalmente se considerado que enquanto programas sociais têm estatuto de Secretaria Nacional a SNAS, coordena toda a rede socioassistencial do país e seu processo de gestão, mantêm-se em igual estatura com uma só secretaria. Entendo que essas questões vão se tornando mais candentes à medida da efetivação do SUAS e da identificação de suas demandas na perspectiva de uma política efetivamente voltada para quem dela necessitar.

Um avanço para a constituição do SUAS foi a construção da Política Nacional de Assistência Social, PNAS-2004, cuja racionalidade de gestão apontou e exigiu um novo modelo assistencial com caráter público na assistência social, comprometido em efetivar resultados, garantir seguranças sociais e direitos aos usuários.

As reuniões ampliadas e descentralizadas do CNAS para realizar o debate do conteúdo da PNAS, permitiram sua discussão entre os interessados. Aprovada em outubro de 2004 pelo CNAS, através da Resolução nº 145 (15/10/04 — DOU de 28/10/04) ele requereu imediato início de sua regulação. Nesse momento é que foi dado início à construção da Norma Operacional Básica de regulação do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS.

Pode-se concluir que embora venha ocorrendo consenso com a efetivação do SUAS parece haver uma dualidade entre a concordância com o sistema e a plena concordância com seu modo de regulação. Creio que essa dualidade resulta, também, do ausente diagnóstico do modo de gestão real da assistência social no Brasil, que precisaria já ser voz corrente entre os gestores, analistas e estudiosos do tema. Digamos que os danos causados para os usuários pelo modelo de gestão tradicionalmente adotado na assistência social não têm sido claramente explicitados ou quando criticados, são referidos a uma causalidade ou determinante genérica como o modelo capitalista de produção ou a incidência do neoliberalismo.

A causalidade genérica encobre a leviandade, para ser suave, da incompetência ou até a vitimização da gestão da assistência social para com os usuários.

Entendo que é preciso uma efetiva caracterização do quanto os modelos de gestão ainda adotados na assistência social têm sido mais vitimizadores da ausente expansão da cidadania para todos os brasileiros, do que efetivadores do Estado de Direito que embasa a CF/88.

É de pasmar, por exemplo, que o estudo preliminar do “Álbum de Fotografia da Gestão da Assistência Social” apresentado na V Conferência Nacional de Assis-

tência Social revele que cerca de 40% de municípios brasileiros ainda sejam geridos por primeiras-damas na assistência social e que, em boa parte, elas ainda sejam presidentes do Conselho Municipal. Revela, também que a primeira-dama como gestor estadual ou, que recursos orçamentários da função programática 8, assistência social financiem fundo de primeira-dama, como é o caso do Estado de São Paulo.

A respeito, a juíza Adriana Lampert, em setembro de 2005, no Mato Grosso do Sul, concedeu medida liminar a pedido do Ministério Público Estadual — MPE daquele Estado, que ingressou com Ação de Improbidade Administrativa contra o prefeito de Iguatemi que contratou a esposa para gerente de Desenvolvimento Social e contra o prefeito de Tacuru que também contratou a esposa para ser Secretária Municipal de Ação Social.

A proposição do MPE considerou que se tratavam de contratações ilegais e inconstitucionais por violarem os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da eficiência e principalmente da moralidade. O prejuízo ético ao caráter público da assistência social como política de direitos vem ocorrendo sem a manifestação, em igual medida, de reação a essa prática.

O jovem SUAS para ser consequente, ainda tem muito por fazer, principalmente em tornar a gestão da assistência social eticamente coerente com a CF/88. A exemplo, pergunta-se: é adequado a um município cujo órgão gestor é gerido pela primeira-dama ser habilitado no SUAS? Por que as CIBs não levam essa questão em conta?

Novo campo de dualidade a ser debatido, isto é, o pacto que fundamenta a norma e a ruptura do pacto ao aplicar a norma. Portanto, a regulação do SUAS tem certamente muito material para orientar o exercício do controle social.

## 2. O conteúdo da NOB-SUAS

Em março de 2005 foi apresentada ao CNAS pela SNAS a versão preliminar da NOB-SUAS com o objetivo de desencadear seu debate. O texto final foi aprovado pela Resolução nº 130 do CNAS de 15/7/05.

A Norma é subscrita pelos membros do CNAS e da CIT<sup>2</sup> e organizada em seis itens:

- justificativa;
- tipos e níveis de gestão;
- instrumentos de gestão;
- instâncias de articulação, pactuação e deliberação;
- financiamentos;
- regras de transição.

2. No CNAS composto por 18 representantes governamentais (14 de sete ministérios, 2 dos Estados e 2 dos Municípios) e 18 representantes da sociedade civil. A CIT é composta por 9 membros: (3 do governo federal, 3 do estadual e 3 do municipal).



para extensão da proteção social brasileira, a rede socioassistencial e a gestão compartilhada de serviços.

### 2.1. Níveis de gestão

A habilitação dos municípios no SUAS deixou de ter por referência somente o tradicional **CPF** — Conselho, Plano e Fundo. Essas três condições constantes da LOAS foram disseminadas principalmente nos cinco primeiros anos de implantação da LOAS. Todavia percebeu-se que em sua evolução foram raras as experiências que saltaram de meras formalidades burocráticas, como: lei do conselho e do fundo e formalização do plano e alcançaram efetiva dinâmica no processo de gestão.

A grande tendência municipal foi a de indicar conselheiros e não elegê-los e, desenvolver cerca de quatro a seis reuniões por ano desse conselho. Ressalta-se que em cerca de 1/4 deles a primeira dama o preside,<sup>3</sup> além de comandar o órgão municipal.

Os fundos, em grande parte, com destinação simbólica de recursos, atuam mais como formalidade institucional para obter transferência de recursos federais. Não é prática corrente ainda colocar os recursos da assistência social nos fundos. Os planos (pouco ou nada discutidos) não foram também controlados pelos estados ou pela União como forma de registro e acompanhamento entre previsto e realizado. É de se destacar interessante experiência estadual de São Paulo em criar um instrumental para o plano municipal *on-line*. Todavia, não se sabe qual a análise de dados realizada e o que revelaram.

O número de lei do conselho e do fundo, e a existência do plano (com ou sem aprovação do conselho), foi sendo reiterado como prática a-histórica. Pouco se sabe da vida desses conselhos e quase nada dos fundos. Tudo isto requer ainda muita investigação a ser desenvolvida por especialistas e na academia.

Esta herança de baixa vitalidade, salvo exceções, foi considerada como nível de habilitação inicial no SUAS e a ela foram acrescidas duas novas formas de habilitação, a básica e a plena.

Essas condicionantes e respectivas responsabilidades foram estabelecidas sem se contar com um diagnóstico quanto ao padrão de gestão em exercício pelos Estados e Municípios em cada tipo porte populacional. Por consequência, a aplicação desses critérios pelas CIBs não vem sendo homogênea, embora cada uma das responsáveis tenha sido detalhada em requisitos pela NOB-SUAS. Portanto os Municípios em habilitação básica certamente não apresentam perfil similar embora tenham sido enquadrados no mesmo nível de habilitação. Diga-se o mesmo da habilitação plena.

3. Dados dos municípios coletados pelo Álbum de Fotografias, levantamento realizado pelo

condições	responsabilidades	transferência de recursos financeiros federais para:
<b>inicial</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• C.P.F.</li><li>• recursos financeiros no fundo (s/ especificar qualquer referência)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• municipal com dados a rede SUAS;</li><li>• inserir as famílias mais vulneráveis no cadastro único (Lei n. 10.836/04);</li><li>• preencher o plano de ação no SUAS-Web;</li><li>• apresentar o relatório de gestão.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• recursos do Peti;</li><li>• recursos do Sentinel;</li><li>• piso básico de transição;</li><li>• piso de transição de média complexidade;</li><li>• piso de alta complexidade.</li></ul>
<b>básica</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• além da inicial acrescida de CRAS — em número e capacidade de acordo com o porte;</li><li>• plano de inserção e acompanhamento de beneficiários do BPC;</li><li>• unidade de recepção para BPC e benefícios eventuais;</li><li>• prioridade de acesso aos beneficiários do PBF;</li><li>• diagnóstico de áreas de risco e maior vulnerabilidade social;</li><li>• manter secretaria executiva no conselho;</li><li>• ter conselhos funcionando (CMAS/CMDCA/Conselho Tutelar)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>e ainda,</li><li>• participar da gestão do BPC;</li><li>• participar de ações (locais, regionais, estaduais) para atenção às demandas de média e alta complexidade;</li><li>• supervisionar rede própria e a conveniada;</li><li>• criar o vínculo SUAS com as entidades;</li><li>• demais competências da inicial.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• piso básico fixo;</li><li>• piso básico de transição;</li><li>• Peti;</li><li>• Sentinel;</li><li>• manter a transferência em valor histórico de média e alta complexidade transformados como pisos de transição;</li><li>• habilitar demandários para o BPC antes do INSS;</li><li>• recursos para operar a revisão do BPC;</li><li>• recursos para programas de capacitação.</li></ul>
<b>plena</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• para além da básica;</li><li>• ter sistema municipal de monitoramento e avaliação por nível de proteção social;</li><li>• declarar a capacidade instalada de alta complexidade;</li><li>• cumprir pacto de resultados;</li><li>• ter gestor do fundo nominado e lotado no órgão gestor de assistência social;</li><li>• política de recursos humanos com carreira para servidores públicos.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>e ainda,</li><li>• projetos e programas de inclusão produtiva;</li><li>• programa ampliado de CREAS;</li><li>• vínculo SUAS com entidades parceiras;</li><li>• avaliação de resultados.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• recursos para inclusão produtiva.</li></ul>

Vale a pena aqui constatar que a gestão do SUS vem hoje substituindo a decisão de habilitação através do cumprimento de pré-requisitos pelo instrumento **pacto de gestão** indicador dos efetivos compromissos de resultados pelo ente gestor em um dado período de tempo. Esta experiência terá que ser repensada para aplicação no SUAS.

Estudo realizado em 2006 por Maria de Fátima Souza em sua dissertação de mestrado apresentada na PUC-SP mostra que dos 39 municípios da região do Vale do Paraíba do Estado de São Paulo, 8% estão em gestão plena; 23% em gestão básica; 67% em gestão inicial e 2% não habilitados. Daqueles que estão em gestão



do município é bastante diferenciada, como o é também o tipo de vínculo desses trabalhadores com o órgão gestor. O nome do órgão gestor, se vinculado ou não a assistência social, não é também levado em conta. O compromisso do gestor com a realização de conferências municipais, com a eleição e a dinâmica do conselho municipal, com a implantação de ferramentas de vigilância social é bastante diferenciado entre municípios da mesma habilitação. As ferramentas de vigilância social não estão claras também.

Os dados do estudo de Souza são significativos para que seja realizada a leitura de como está sendo interpretado o modelo de gestão da assistência social pelas CIBs para promover a habilitação dos municípios em nível básico e pleno. Talvez tenha que ser construída uma escala em cada nível que permita um crescimento de qualidade da gestão com indicadores de qualidade, provocando o crescimento horizontal antes do vertical. Falo por exemplo do nível básico um, dois e três ou nível pleno um, dois e três.

Quero dizer que facilmente poderá, no novo modelo SUAS, se repetir o fenômeno da habilitação em condições precárias de gestão, como o que ocorreu no modelo CPF. Por pressão são esgarçados conceitos, perdendo-se a qualidade e incentivado o trato burocrático da questão.

## 2.2. Instrumentos de gestão

A NOB-SUAS considera como instrumentos de gestão o plano, o orçamento, a informação e o relatório de gestão. É possível que aqui precise ser acrescido a infraestrutura da rede socioassistencial; a carreira profissional; a regulação com as parcerias além de leis, decretos, isto é, toda a base legal de operação do SUAS naquela cidade ou Estado.

Talvez valha a pena incluir alguns instrumentos democratizadores de gestão como recorte de qualidade. A exemplo, o caráter democrático da constituição e avaliação do plano; o caráter democrático de construção, aprovação e gestão do orçamento, a publicização da informação; a proporcionalidade de recursos no fundo e no órgão gestor da função programática 8; a dispersão/concentração dos recursos da função programática 8 entre os órgãos que compõem a gestão municipal ou estadual e o exercício do comando único pelo órgão gestor.

Estes poderiam ser elementos para uma classificação horizontal dos instrumentos de gestão. Lembro que todas essas sugestões não colidem com a regulação SUAS, pois são somente detalhamentos voltados a promover a unidade na leitura do modo de gestão da assistência social pelas CIBs.

## 2.3. Financiamento

O repasse regular fundo a fundo instalado pelo SUAS, quebrando o velho trato triangulado de convênios (com a mediação de entidades sociais), é de imenso avanço para o modelo de financiamento federal até então vivenciado.

A norma SUAS trata dos critérios de partilha de modo a equalizar, priorizar e projetar a universalização da cobertura pela política de assistência social. Criou-se a Taxa de Vulnerabilidade Social, composta por nove indicadores. Para 2005/2006, essa aplicação de indicador foi reconhecida como o Índice SUAS que classifica os 5.363 municípios brasileiros por ordem de prioridade para o financiamento federal.

O critério de partilha segue processo sequente de aplicação fluído, primeiro da distribuição dos recursos disponíveis por porte de municípios de acordo com o volume de população residente; segundo, para distribuição de recursos considerando os municípios por porte agregados por estado e relacionados com a incidência da população vulnerável; terceiro, a distribuição para cada município por porte no respectivo Estado.

A NOB estabelece ainda, a equação de cálculo para obter o valor mensal de piso básico e piso para a atenção em proteção especial. Trata-se de uma operação complexa que vem sendo compreendida e internalizada pelos gestores.

Seguramente, a relação de grande parte dos municípios com o Governo Federal foi prioritariamente de busca de recursos financeiros. Essa parte da NOB foi intensamente debatida e sua aplicabilidade acha-se em construção.

É preciso destacar aqui o quanto é preciso desenvolver a técnica de organização na assistência social. Os padrões de operação de cada serviço precisam ser definidos em aquisições dos usuários e o custo unitário dessas aquisições em custos, em metodologia para desenvolver a análise de custos.

O dimensionamento da rede de serviços face à incidência de vulnerabilidades e riscos sociais, cidade a cidade, precisa ser dimensionada. A readequação da localização da rede face à territorialização das vulnerabilidades também produz impacto financeiro. O financiamento de expansão da rede precisa ser dimensionado. Um bom começo reside na adequação da rede ao número de beneficiários do Bolsa-Família, do BPC, do PETI, do Agente Jovem, dos adolescentes em conflito com a lei, entre outras tantas relações a serem construídas.

Há muito realmente por fazer.

## 3. Polêmicas em destaque

O SUAS não é um programa federal, isto é, uma nova linha de financiamento federal para alguma atividade ou ação de assistência social a ser desenvolvida pelos governos estaduais e municipais diretamente, ou através de entidades sociais. O SUAS não é linha de financiamento de CRAS. Pela tradicional leitura da relação da instância municipal com a federal, é este o entendimento ainda presente para alguns gestores. O SUAS não é um programa, mas uma nova ordenação da gestão da assistência social como política pública.

O SUAS é uma racionalidade política que inscreve o campo de gestão da assistência social, uma das formas de proteção social não-contributiva, como responsabi-



lidade de Estado a ser exercida pelos três entes federativos que compõem o poder público brasileiro. Nesse sentido, é uma forma pactuada que refere o processo de gestão da assistência social, antes de iniciativa isolada de cada ente federativo, a uma compreensão política unificada dos três entes federativos quanto ao seu conteúdo (serviços e benefícios) que competem a um órgão público afiançar ao cidadão.

A base fundamental dessa racionalidade é:

- a inscrição das atenções de assistência social no campo público e no campo dos direitos humanos e sociais;
- a aplicação dos recursos financeiros previstos na função programática 8, relativa às atividades de assistência social sob efetivas normas de organização pública isto é, deixando de ocorrer sua aplicação por critérios privados de uma pessoa, de um grupo de pessoas ou, privativa de um dado grupo no exercício do governo ou mesmo do legislativo;
- a exigência de que todos os níveis de gestão tenham responsabilidade em implantar um conjunto de respostas públicas continuadas como direito de cidadania;
- a efetiva instauração da democratização da gestão da assistência social nas três esferas com o reconhecimento de *lôcus* decisório composto por representantes eleitos da sociedade para o exercício da fiscalização da gestão;
- a vinculação pactuada de cada instância estadual à gestão do SUAS no respectivo Estado e ao seu financiamento;
- a vinculação de cada município ao SUAS por meio de reconhecimento de seu nível da habilitação;
- a constituição de um quadro permanente de gestão da assistência social em cada ente federativo.

O SUAS não pode se constituir em uma rede mínima de proteção social. Se assim for ele não vai constituir a dimensão de proteção social não contributiva concernente à assistência social como política de seguridade social. Neste sentido a projeção da rede socioassistencial, seu dimensionamento, cobertura são fundamentais.

A perspectiva do SUAS, ao propor a proteção social básica além da especial, ultrapassa o “caráter compensatório” do entendimento corrente da proteção social provida pela assistência social por ocorrer via de regra, após a gravidade do risco instalado.

O dimensionamento dos riscos e das vulnerabilidades, como condições prioritárias na assistência social, não retiram a preocupação com o desenvolvimento da atenção ao quase risco ou com a descoberta de iniciativas inibidoras da presença ou do agravamento da vulnerabilidade. Só assim a assistência social, como política pública, alcançará sua efetividade.

Não se trata de desenvolver como horizonte um modelo de ação que proceda à uma regulação estática da pobreza, isto é, que preserve as pessoas na situação mas

não as tira dela. O fortalecimento da política de convívio na assistência social projeta possibilidades de ampliação da coesão social que confronta com o paradigma liberal. O horizonte é de patamares de um crescente processo de universalização de atenções principalmente no nível de proteção básica.

### 3.1. Balizamentos do debate

O debate crítico sobre o SUAS envolve três questões: a) o fundamento nos direitos humanos e sociais; b) o fundamento no Estado republicano e democrático; c) o efetivo ingresso da assistência social no campo das políticas públicas.

A construção do SUAS tem ou deve ter por fundamento os direitos humanos e sociais do cidadão e, em específico, os direitos socioassistenciais. Esses foram aprovados na V Conferência Nacional de Assistência Social em dezembro de 2005. O alcance desse patamar supõe:

- superar o signo negativo historicamente construído, pelo qual a assistência ao trabalhador foi considerada na Constituição francesa de 1848 como oposição à garantia de acesso ao direito ao trabalho. Por consequência, a assistência social foi entendida pelo movimento sindical como parte do ambiente valente campo de ajuda à pobreza e não só desconectada do direito ao trabalho, mas, sobretudo, como uma forma de quebrar a potência política da luta dos trabalhadores;
- romper a identidade da assistência social como forma de amparo benevolente a pobres e desamparados. Esta compreensão caracteriza, desde práticas religiosas no campo humanitário sob a concepção de caridade e beneficência, como no campo laico, com as práticas de filantropia. Ambas permanecem apartadas da concepção republicana de acesso a direitos sociais através de provisões públicas;
- romper o uso corrente que vincula a assistência social com a pobreza e não com a cidadania.

Estes três elementos exigem conceituar criticamente a política de assistência social articulada no campo do trabalho e não como sua oposição. O pensamento liberal leva a entender que a demanda por assistência social decorre de uma falha salarial. No caso, obtido um emprego e salário não é mais necessária a atenção de assistência social. Desta noção vem o entendimento de que ela seja compensatória e dispensável, ou então que ela seja uma forma de tutela e não de direito.

Re-significar a assistência social no campo dos direitos supõe a não-neutralização da potência crítica e simbólica que os demandantes da proteção social pública possuem e da possibilidade dessa potência ser efetivada como exigência de direitos a efetivas condições para que reelaborem suas condições de existência, colocando-se no centro do conflito social como uma forma de alteridade social.



Essa re-significação tem quatro implicações:

- insistência no caráter não secundário da função de defesa dos direitos socioassistenciais, cuja centralidade deve ocorrer na construção do SUAS;
- fortalecimento dos Conselhos de assistência social e neles dos representantes de usuários e de organizações de defesa de direitos e de espaços com ouvidorias, inclusão em defensorias, acesso ao ministério público, disseminação de normas e dos direitos socioassistenciais;
- reposicionamento do social não mais como consequência da ordem econômica mas, com nova centralidade que não se subordina à regulação salarial;
- despolarizar a fobia por segurança como manifestação da proteção à prioridade e direccionar sua compreensão como segurança social pela defesa do direito à vida, a começar pelos direitos de todas as crianças à vida;

A construção do SUAS tem por fundamento a concepção de um Estado forte, que inclusive será pelo SUAS mais fortalecido. Não é tese liberal ou neoliberal que o sustenta. O SUAS não é uma proposta de fortalecimento do estado mínimo. Isso supõe efetivar, na assistência social e no seu processo de gestão, os princípios repúblicanos e democráticos.

O debate sobre a gestão do estado no Brasil foi fragilizado após a discussão da então denominada desburocratização. Isto ocorreu por seqüela do modelo privatista da ditadura e a opção neoliberal que a seguiu em validar o ideário do estado mínimo. Por consequência, esse debate tornou-se ou secundário ou corporativo em defesa sindical de funcionários. O sucateamento da inteligência estatal não tem sido objeto dos debates sociais. Pelo contrário, tem sido desestimulado inclusive, pelo debate econômico da dívida pública. Criou-se uma oposição entre a qualificação da gestão do estado e o desenvolvimento econômico.

Uma segunda vertente fragilizadora do republicanismo vem da associação da tradição patrimonial na gestão do social em específico, da assistência social expresso pela presença das primeiras-damas.

Desde 1942, é a primeira vez em que na instância federal não ocorre a gestão direta ou indireta da assistência social pela ação de uma primeira-dama. Foram 60 anos desse modelo e só há três anos ele está sendo confrontado nessa instância de governo, mas presente ainda direta ou indiretamente nos governos estaduais e municipais. Nos governos estaduais persistem os fundos de solidariedade, aplicando a verba orçamentária pública da função programática 8, relativa à assistência social, fora da gestão do fundo de assistência social e fora da gestão do Conselho Estadual com aplicação direta da primeira-dama. Há Secretarias Estaduais que são geridas por primeiras-damas. Nos municípios, mais de 40% dos gestores são primeiras-damas com incidência maior inclusive, na região norte do país.

A gestão da assistência social não é ainda republicana, não só pela presença da subsidiariedade a reger as relações entre a sociedade civil e o órgão gestor, mas também pela natureza e vínculos do gestor público. Não é ainda republicana pelo convívio com as envenenções de vereadores e de deputados às entidades, com verba públi-

ca, ou ainda, com a persistência de emendas parlamentares cujo conteúdo subjetivo passa por fora das decisões dos Conselhos Municipais.

A efetivação do SUAS exige o ingresso da assistência social na condição de política pública, forma de exercício do poder político e de seus requisitos como:

- a) ser planejada — o que exige o conhecimento prévio da realidade através da função de vigilância social, conhecendo demandas e necessidades, construindo metas;
- b) ser orçamentada — o que supõe o desenvolvimento da tecnologia de orçamentação na assistência social o que é muito mais do que definir percentuais de gastos anuais;
- c) dispor de um quadro de trabalhadores permanentes e capacitados para o exercício de suas funções;
- d) desenvolver tecnologia de gestão, conhecimentos teóricos e metodologias de trabalho social;
- e) fortalecer os mecanismos de gestão democrática e participativa;
- f) ser avaliada — o que indica a necessidade da discussão dos resultados e de seus indicadores o que é muito mais do que constatar o número de atendimentos dia, mês ou ano sem avaliação do conteúdo desses atendimentos e da qualidade de respostas que contém.

Este terceiro elemento, ou fundamento, supõe um novo pacto na compreensão da especificidade da assistência social e sua responsabilidade.

No caso, ela é uma política voltada para três eixos de necessidades ou de oferta de segurancas que:

- reduzam ou eliminem riscos e vulnerabilidades sociais e não para combater a pobreza;
- processem a defesa da dignidade humana e contra sua violação;
- desenvolvam a capacidade de auto sustento do cidadão em defesa daqueles que não têm condições para exercê-la pelo ciclo de vida ou por outra contingência permanente ou eventual.

Essa política atua em defesa do desenvolvimento e fomento da coesão social por isso sua centralidade na convivência ou no convívio social, familiar, vicinal. No caso ela luta contra a apartação, a segregação, a exclusão, a discriminação e o estigma e se confronta com as vitimizacões sociais.

### 3.2. O modelo político do SUAS

A compreensão do modelo político e público do SUAS também ocorre na medida em que realizamos sua distinção dos modelos anteriores que perduraram na assistência social após a Proclamação da República em 1889.



**1898** — construção inaugural da assistência pública protagonizada por Ataúlpho de Paiva em oposição ao caráter religioso dominante como característica da Primeira República. Criação da Previdência Social para o trabalhador assalariado sob o domínio do modelo de Bismarck da sociedade salarial.

**1934** — início da regulação estatal adotando modelo difuso. Aplicação do modelo da subsidiariedade pós-Primeira República com a presença central na ação da sociedade civil, onde o Estado pratica a doação de subvenções. Início da aplicação da racionalidade técnica no campo social através da criação da Escola de Serviço Social, com disseminação de princípios técnicos, valorizando profissionais em substituição a subjetividade de voluntários e da caridade. Reconhecimento tão-só da educação como política pública no campo social. Apresentação do primeiro Código de Menores; criação do CNSS; lei para a regulação das subvenções federais; criação do Departamento do Serviço Social do Estado de São Paulo como vigilância das entidades sociais.

**1942** — introdução do modelo da primeira-dama na gestão da assistência social através da criação da LBA, que foi articulada em todo o país com presença pontual da racionalidade técnica, como no caso de São Paulo, quando gerida por Nadir Kfouri. O modelo persiste até hoje, abolido há três anos da esfera federal, presente minoritariamente em estados e significativo em municípios.

**1977** — concepção do MPAS — Ministério da Previdência e da Assistência Social, e, nele, da Secretaria Nacional da Assistência Social tendo Lucena Dantas apresentado o primeiro modelo de seu funcionamento.

**1985** — construção do modelo da seguridade social pelo grupo de Raphael Almeida Magalhães com a definição do conteúdo da assistência social por oposição ao caráter contributivo da previdência social. Discussão quanto à criação do Ministério da Ação Social e extinção da LBA. Movimento pela Constituinte e defesa de direitos sociais, nesses, o de assistência social; lançamento do livro *Assistência Social na trajetória das políticas sociais brasileiras*, e início do debate na academia.

**1988** — CF/88 — instituição da assistência social como política pública e retardo na sua regulamentação embora a movimentação social pela política.

**1994** — extinção da LBA dualidade com o Comunidade Solidária e novo circuito de ONGs organização como forma de coesão social; eleição do primeiro CNAS pós-CF/88.

**1995** — I Conferência Nacional de Assistência Social.

**1996** — início da execução do BPC.

**1998** — primeira formulação da PNAS e da primeira NOB, criando novos espaços de decisão através das Comissões Intergestores.

**2003** — criação do Ministério da Assistência Social e realização da IV Conferência Nacional com exigência do SUAS.

**2004** — Aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social, estruturação da Secretaria Nacional de Assistência Social com base nas funções do SUAS.

**2005** — aprovação da NOB de criação do SUAS.

**2006** — alcance massivo na cobertura do programa Bolsa-Família para 11 milhões de famílias brasileiras ou 44 milhões de brasileiros.

A grande novidade do Sistema Único de Assistência Social — SUAS é de instaurar em todo o território brasileiro um mesmo regime geral de gestão e alcance

da política brasileira de assistência social, com a perspectiva de responder à universalidade de um direito de cidadania.

As formas inaugurais de gestão varguista da assistência social, seja a de 1938, através do Conselho Nacional de Serviço Social, ou a de 1942, centrada no modelo patrimonial da primeira-dama, se apoiaram na relação vertical entre o federal e as demais instâncias de governo.

Difundiram-se modos e costumes, nem sempre adequados, diga-se de passagem, mas não uma unidade de ação.

É sabido dos percalços do federalismo brasileiro e mesmo da versão reducionista da municipalização que levou à “prefeituraização” e não a uma descentralização.

Pode-se dizer, portanto, que se tem vivido na assistência social um mosaico de entendimentos e versões municipais, estaduais e mesmo federal do que seja o conteúdo e alcance da política de assistência social para o Estado e para o cidadão.

Acordos pelo alto, através da ação política de primeiras-damas ou de parlamentares com influência em subvenções, emendas de transferência de recursos federais às cidades, foram marca principal desses modos e costumes.

É certo que Ataúlpho Nápoles de Paiva, o primeiro presidente do CNAS e promotor público que defendeu, na Exposição de Paris do final do século XIX a criação da Assistência Pública como política de Estado, manifestava posição republicana. Mas, a ação do CNSS era consultiva e não executiva; ou melhor, executiva quanto à distribuição de recursos federais às organizações sociais.

De 1942 a 1977, o modelo federal de gestão da assistência social conviveu com essa particularidade. Os municípios e estados foram desenvolvendo suas propostas de acordo com interesses locais, pressões de demandas, acordos federais, pressões corporativas e políticas em geral de assistentes sociais.

Em 1977 é criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social — o SINPAS, gestado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social. Apesar da assistência social constar da racionalidade sistêmica própria e difundida no período da ditadura militar, ela não se abalou ou não foi por ela abalada. Tudo que era realizado e se inseria no campo das iniciativas e não da derivação de compromissos de uma política pública. A Secretaria Nacional de Assistência Social se reduziu a uma saleta decorativa dentro do MPAS. Os recursos e as iniciativas estiveram na LBA e no CNSS cujas ações eram independentes.

Os documentos de toda essa época estão armazenados em Brasília e merecem trato e análise cuidadosa para que análises futuras mais detalhadas possam ser realizadas.

Em 1985 em pesquisa que coordenei pela PUC-SP sobre a LBA mostrou a intensa ação da assistência social junto às comunidades, líderes comunitários desenvolvendo “projetos” de iniciação profissional e geração de renda, além da manutenção de grandes instituições de internação de crianças e idosos como o Abrigo Cristo Redentor na cidade do Rio de Janeiro.

É nesse período que as experiências descentralizadas no campo da saúde começam a ganhar força. A presença dessa nova política pública começou seu proce-



so introduzindo novos paradigmas, contra a separação da ação do Estado entre a atenção à saúde dos previdenciários e a filantropia e os hospitais universitários não previdenciários. O perfil campanhista do Ministério da Saúde produzindo *eventos* de saúde e não ações continuadas, agregadas por uma política. Estados e Municípios a não ser nos momentos de vacinação, pouco mantinham de relação entre as três instâncias.

Prevalência o modelo hospitalar, a medicalização, a quase inexistente prevenção, o baixo conhecimento de saúde pública ou coletiva pelo predomínio das ações individualizadas.

Difundiu-se a reforma sanitária sob o slogan: *saúde para todos*. Descentralização, hierarquização, regionalização e participação, foram sendo difundidos pelos sanitaristas como princípios para uma nova forma de gestão de saúde. Ações integradas entre INAMPS — após extinto — e Ministério da Saúde. Ao mesmo tempo em que as ações hospitalares se integram de início pelo financiamento, desenvolveu-se a concepção do módulo básico de saúde: agregados de 200 mil habitantes com 1 hospital geral de 200 leitos e 10 unidades básicas de saúde. Deu início ao processo de “modulação territorial” de atenção à saúde, vinculando os módulos às lideranças populares dos bairros através dos conselhos de saúde. O módulo nacional passou a ser força viva com o agregado de luta dos movimentos sociais.

A saúde setorizou-se, como utopia e projeto, e a previdência também na condição de seguro. Todavia, os benefícios não-contributivos acumulados pela Previdência ao longo dos anos, precisavam ser redirecionados para fora da gestão dos seguros. É aqui que a assistência social ganha terreno para ser concebida como campo de política pública, com responsabilidades a dar conta, deixando de ser mero campo de iniciativas.

Começa a ser possível pensar na assistência social como campo de política pública, como objeto de discussão, campo de pesquisa e não só como mecanismo de subalternidade. Este é o período da assistência social na Nova República, em que inicia sua inserção no campo da racionalidade política sob a idéia de unidade nacional, que foi se expressar claramente no texto da Constituição de 1988.

O artigo 204 da CF/88 propõe o novo modelo de gestão da assistência social federativo:

- descentralização político-administrativa;
- normatização federal;
- coordenação tripartite: federal, estadual e municipal;
- execução de programas;
- execução operada pelo *mix* do gestor estadual, do municipal e por entidades beneficentes e de assistência social;
- participação da população por meio de organizações representativas;
- políticas formuladas e com controle em todos os níveis;
- recursos financeiros da seguridade social.

118

Nasce, *stricto sensu*, pelo dito constitucional, um modelo de gestão estabelecido há quase 20 anos (1988-2006) para a gestão da assistência social. Esse modelo não nasceu, porém de um movimento específico de expansão e consolidação da gestão republicana da assistência social. A predominância de modos e costumes irracionais, (porque patrimoniais e moralistas) e pré-republicanos, não decodificaram tais diretrizes como parte de sua cultura, mas como algo que lhe era alheio, incompreensível em sua organicidade.

Os militantes do movimento pelos direitos da criança e do adolescente reclamavam a autonomia do conteúdo do artigo 204 às suas lutas, não os reconhecendo como próprios da assistência social.

O texto constitucional diz que:

- a educação trata de direitos de todos e dever de Estado e da família e será promovida com a colaboração da sociedade... (artigo 205) e descreve no artigo 208 claramente o modo de efetivar o dever de Estado com a educação;
- a saúde, por sua vez (artigo 196) é apresentada como “direito de todos e dever de Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco da doença e outros agravos, e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. Propõe a nova racionalidade pelo sistema único de saúde;
- a assistência social aparece no artigo 203 — portanto equacionada por um só artigo constitucional — sob a seguinte formulação: “será prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social”.

A imediata tradução da concepção era de que ela deveria ser gratuita e de que sua ação dependeria de uma solicitação. Esta concepção foi disseminada por alguns como, uma política de atendimento a pessoas que demandavam ajuda e amparo. A condição de ajuda e amparo, foi associada a idéia de gratuidade, e por sua vez, a condição de alguém que é pobre necessitar de atenção gratuita e não pública como direito de proteção.

Essa formulação redutora permitiu o imediato acasalamento entre a nova proposta e os modos e costumes históricos e pré-republicanos então prevalentes e presentes até esta segunda metade da primeira década do terceiro milênio, após mais de um século da Proclamação da República.

Desta feita, o artigo 204, da CF-88 cujo conteúdo orienta a adoção do modo de gestão democrático e participativo da política de assistência social foi secundado, não sendo geradas a granel as mudanças que a intenção e as palavras dos constituintes revelavam.

A este aparente calar-se do republicanismo na gestão pública da assistência social reagiram múltiplas vozes, mas não com força suficiente que provocasse o impedimento da permanência das idéias de ajuda, caridade, gratuidade, carente, necessidade e predomínio do Estado de Direito brasileiro fundado na universalidade de cidadania no campo da assistência social.

119



### A ainda fragil força do direito socioassistencial

O artigo 194 da CF/88 estabelece claramente que à seguridade social cabe assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. No parágrafo único desse artigo é afirmado que cabe ao poder público organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I. universalidade de cobertura e do atendimento;
- II. uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III. seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV. irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V. equidade na forma de participação no custeio;
- VI. diversidade nas bases de financiamento;
- VII. caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial, de trabalhadores, empresários e aposentados.

A decodificação desses objetivos deve se dar a todas e a cada uma das áreas da seguridade social indistintamente, portanto, aplicado a pleno à assistência social. Mas algumas questões persistem: afinal a assistência social é universal? Ela não é política para pobre? Ela atende a um só segmento? Ela não é para todos?

a) qual é a universalidade de cobertura e de atendimento da e na assistência social?

Indagar se ela é ou não universal, ou afirmar que ela é focalizada, são interpretações redutoras do que é expresso no texto constitucional. Por consequência a expressão — *a quem dela necessitar* — não pode ser tomada como redutora, mas sim, como expressão de idéia a todos que dela necessitarem, embora não tenha o texto constitucional, ao definir expressamente no artigo 203, como o fez na educação e na saúde, considerado a assistência social como um direito de todos. A prevalência do artigo 194, de ordem geral, já a enquadrava a condição de direito. Portanto, se dirige a um universo de necessidades na condição de direito em tê-las supridas. De outra feita, entre o direito potencial e o direito real, é a necessidade que movimenta a passagem da assistência social a condição de fato. A saúde e a educação como direito potencial também só efetivam esse direito no momento da manifestação demandada/necessidade do cidadão pela atenção/aquisição de seus serviços ou atenções. A única questão que aqui poderia ser feita, seria quanto à universalidade potencial da assistência social ser maior ou menor em quantidade, face à saúde ou à educação por decorrência do conjunto de atenções que presta. Outros poderiam realizar, na exegese do texto constitucional, uma diferenciação na vontade do constituinte. Todavia, como se está tratando de políticas sociais, estamos no campo das ações, das efetivações e não na alçada propriamente dita da filosofia do direito o que suporta caminhar para a adjetivação ou validação do direito, o que certamente é outra seara de polémicas. Recoloca-se, portanto o problema. Não parece pertinente a discussão quanto a

120

ser ou não universal a assistência social. Isto supõe a recolocação da questão: quais as bases de construção da universalidade que deve ser alcançada pela política de assistência social.

a.1) a primeira resposta se dá por decorrência do modelo pré-republicano, isto é, não fundado no interesse público ou na cidadania e que parte da leitura tradicional. O universo da assistência social é o conjunto de *pobres e carentes*. Ao estabelecer quem e quantos são os pobres, já se tinha, por resposta, o universo de atendimento.

a.2) uma segunda tendência, um pouco mais elaborada, parte do suposto em reconhecer os segmentos sociais mais frágeis como aqueles que compõem o universo da assistência social. Assim esses seriam:

- crianças e adolescentes ou infância e adolescência desamparada, fragilizada, vitimizada;
- idosos desamparados e sem auto-sustento;
- pessoas com deficiência, sem condições de auto-sustento;
- adultos em abandono e situação de rua;
- grupos fragilizados por múltiplas razões, entre elas as culturais e étnicas como indígenas, quilombolas, imigrantes etc.

Essa segunda tendência tem por eixo a demanda pela proteção social e não propriamente, a situação de ser pobre. Nesse sentido, aproxima-se mais da noção de seguridade social.

Pode-se dizer também, que a CF/88, ao nominar crianças e adolescentes, pessoas com deficiência e idosos, fortalece a concepção do olhar da assistência social para o desamparo de segmentos sociais.

Esta concepção contém, porém, dois grandes riscos. O primeiro é o da *fragmentação* social, isto é, reduz a sociabilidade e o segundo é o de operar a *desintegração* dos cidadãos do seu núcleo familiar, que é a primeira fonte e ambiente de proteção.

Nesse sentido, a construção do SUAS com base na matricialidade familiar e na territorialização, associadas à idéia de incidência de risco e vulnerabilidade social permite uma nova base de construção de universalidade.

E aqui temos a nova grande polémica trazida pelo SUAS: os princípios em que se baseia a assistência social para famílias. Seria a edição da já decadente forma de política das famílias alertada por Donzelot que o SUAS quer chegar?

Com certeza esse referencial colide ou elide com a perspectiva da assistência social de respaldar os direitos da criança, do adolescente e do idoso quando propõem o direito à convivência familiar.

Portanto, só com um ano o SUAS já está sendo chamado a se explicar: afinal que vínculo com famílias está sendo orientado?

Essa é temática contemporânea com múltiplas contribuições, a começar do entendimento da não-homogeneização da composição do núcleo familiar. O debate começa com a pergunta: de que famílias estamos falando?

121



Espero que até seu próximo aniversário, o SUAS tenha boas respostas a dar. E isso, como sempre, só ocorrerá pelo forte movimento social. Mas tenho uma grande certeza: em um ano de vida ele se mostra um forte brasileiro disposto a construir novos presentes e futuros.

**Abstract:** This article deals with the impacts that characterize the first year of implantation of a unified system of management of the social assistance policy which organizes the three Brazilian federative beings: cities, states and union. It detaches some controversies that already are materialized on SUAS and indicates new and possible challenges to be faced.

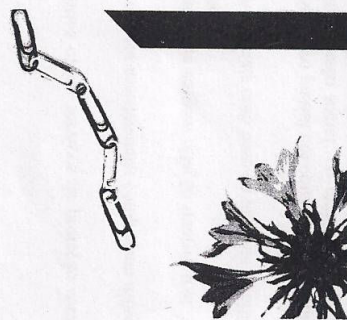
**Keywords:** social policy; social assistance; social protection; SUAS — Unified System of Social Assistance; Welfare State.

## Bibliografia

- BRANT DE CARVALHO, M. Carmo. *Assistência Social — reflexões sobre a política e sua regulação*. V Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: CNAS, 2005.
- CNAS/PUC-SP — *Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS*. Brasília: CNAS, dezembro de 2005.
- DONZELOT, Jacques. *A política das famílias*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.
- SOUZA, Maria de Fátima. *Implementação municipal do SUAS — Sistema Único de Assistência Social*. Dissertação aprovada no Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social. São Paulo: PUC-SP, 2006.

# Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação

Maria do Carmo Brant de Carvalho\*



**Resumo:** Este artigo propõe uma reflexão sobre a regulação da política de assistência social expressa na Política Nacional de Assistência Social e na regulação do Sistema Único de Assistência Social em 2005. Destaca os avanços realizados por esta política em sua trajetória recente. Destaca as tensões que ainda mantêm diante das novas exigências de governança e governabilidade social: autonomias partilhadas requeridas entre os entes da federação; efetividade da ação social pública; equidade.

**Palavras-chave:** política pública; Assistência Social; gestão social.

\* Maria do Carmo Brant de Carvalho é coordenadora geral do Cenpec, Doutora em Serviço Social e professora do programa de pós-graduação em Serviço Social da PUC-SP.



A assistência social é uma velha prática social, mas jovem política pública. Como jovem política pública, vem realizando enormes e densos avanços na sua regulação pelo Estado; na definição de seus parâmetros, padrões, prioridades.

1. *Um primeiro avanço produzido se deu no refinamento de conceitos que afirmam enquanto política pública de seguridade social responsável pela oferta de proteção social junto à parcela da população atingida por conjunturas, contextos ou processos produtores de vulnerabilidade social.*

Seu público-alvo é constituído pelos cidadãos e grupos que estão fora dos mecanismos e sistemas de segurança social obtidos pela via do trabalho, do usufruto de serviços das políticas públicas (saúde, educação, cultura, habitação, saneamento etc.) e da inserção em sociabilidades sócio familiar.

A proteção social, para esta política, é compreendida como o alcance de mínimos sociais que assegurem sentido de pertença e inclusão social.

Este primeiro avanço refere-se, portanto, ao fato de ter operado com sucesso o que podemos chamar de ações de *reconhecimento político e conceitual da política*.

Muitos ainda confundem esta política com assistencialismo e outorgam a ela um *status* secundário ou supletivo.

A *conjuntura contemporânea* que tornou visível o aumento exponencial de demandas por proteção social — produzidas na pobreza e desigualdades sociais intoleráveis, no desemprego e precarização das relações de trabalho, no envelhecimento populacional... — *alçou a Assistência Social ao status de política fundamental*.

Os consensos:

- Consenso de que esta política oferta serviços de proteção social básica e especial.
- São muitos e diversos os serviços assistenciais; comportam diferentes graus de complexidade.
- São serviços de proximidade que exigem relação interpessoal. A relação é em si condição de proteção.
- Definição dos serviços assistenciais com base na unidade familiar e território de pertença.
- Consenso de que seu público-alvo possui em comum a marca da vulnerabilidade, pobreza e precária inclusão social; no mais, é heterogêneo, apresentando demandas e necessidades protetivas diferenciadas segundo recortes étnicos, etários, de gênero, dependência, entre outras.
- As garantias de proteção social dependem de articulação de serviços e relações.

124

2. Um segundo avanço se expressa na velocidade com que implementou os mecanismos propugnados em lei na garantia de participação e gestão compartilhada.<sup>1</sup>

No âmbito da política de assistência social implementou-se e deu-se voz aos conselhos municipais, estaduais e nacional de assistência social.

Implementou-se igualmente o Fundo de Assistência Social nas três esferas de governo e avançou-se na construção e aprovação de planos municipais, estaduais e nacional de assistência social.

Implementou e realizou as conferências municipais, estaduais, nacional de assistência social.

Estamos agora com muito orgulho na 5ª Conferência Nacional. As conferências municipais, estaduais e nacional se tornaram grandes fóruns na formação de competências de gestão, consensos e avanços nesta política.

3. Avançamos mais, ao definir e propor uma regulação dos serviços pautados em parâmetros, padrões, critérios e respeito ao pacto federativo na sua operacionalização. Avançou-se igualmente na proposição da regulação do artigo 3º da Loas que trata da parceria público-privado no âmbito da assistência social.

## É sobre o SUAS que se faz necessário refletir

O SUAS representa um avanço, mas introduz enormes tensões na sua operacionalização.

O *SUAS apresenta-se como* modelo de gestão descentralizado com uma nova lógica de organização das ações sócio-assistenciais, com base no território e foco prioritário na atenção às famílias.

O *SUAS*:

- Traduz e especifica serviços sócio-assistenciais da política pública afirmando direitos de caráter universalista — em todo o território nacional e para todos os cidadãos que dela necessitam.
- Organiza/ordena/regula um sistema único (federativo e descentralizado) de assistência social. Define serviços básicos de pouca, média e alta complexidade. Introduce concepção importante de se criar e implementar sistemas de vigilância da proteção social (mapa da pobreza, inclusão e exclusão social; índices de vulnerabilidade social; mapas de vulnerabilidade social...).

1. As leis infraconstitucionais, objetivando assegurar uma maior participação da sociedade nos fóruns de decisão, instituíram, entre outras medidas, conselhos nas diversas políticas públicas, com participação paritária entre governo e sociedade civil, visando decisão e controle sobre as ações da política.

125



Outro exemplo é o atual programa nacional voltado à juventude das grandes cidades, cujas regras federais acabam por inviabilizar um desenho próprio de atenção local aos jovens. Não favorece o surgimento de políticas locais de juventude. Não promove responsabilidades partilhadas de governo com base na autonomia.

E o que é mais sério, a esfera estadual acaba esvaziada de responsabilidade social.

Nosso pacto federativo funciona de forma truncada: a União fica com 59%, os estados com 24,9% e municípios com 16,1% do bolo tributário nacional (cerca de 36% do PIB). “As unidades federativas estão administrando um pequeno comércio varejista, de atendimento rotineiro as demandas da micropolítica” (Gianeti, 2004).

Nossos pequenos municípios (73%), em sua maioria, padecem da ausência de recursos próprios para dar conta de políticas locais de desenvolvimento. São absolutamente dependentes de transferências federais e estaduais.

As megacidades concentram grandes bolsões de pobreza contaminados inclusive pela maior violência que exigem serviços sócio-assistenciais de média e alta complexidade para os quais não possuem suficientes recursos; reivindicam nova modalidade de compartilhamento orgânico com a esfera estadual ainda não experienciado.

A municipalização não é apenas expressão de uma reforma do Estado para reduzir custos e desresponsabilizar o Estado na garantia de serviços de direito dos cidadãos. É necessária para criar uma governança pautada na participação e democratização da coisa pública e, sobretudo, pautada na produção de uma gestão territorial de proximidade integralizando atenções ao cidadão com desenvolvimento local. Por isso mesmo, a ênfase atual é na formulação multisetorial de planos municipais de ação e arquiteturas de gestão intersetorial.

Neste plano da reflexão, o que queremos com a descentralização e municipalização da política de assistência social?

O que queremos com o SUAS? A ordenação regulada dos serviços próprios da assistência social ou um passo a mais, *uma ordenação regulada estratégica* para produzir equidade no acesso a bens e serviços pelos cidadãos hoje fora das malhas de proteção e desenvolvimento. Uma regulação estratégica permite e estimula o protagonismo dos entes federados facilitando a inovação e adequações necessárias às particularidades do contexto e público alvo. O SUAS tal qual normatizado não oferece margens à inovação e protagonismo dos entes federados.

Por fim, não há descentralização com fortalecimento do pacto federativo, sem que os *estados* tenham papel decisivo e explícito na condução da política de assistência social. O papel dos estados está claramente subsumido e secundarizado no SUAS. Ora são chamados para operar serviços de alta complexidade, ora para atuar nas bordas da política como capacitador de recursos humanos.

Nos últimos anos temos assistido no desempenho dos governos das nações — esfera federal — uma clara prioridade para as relações externas, o que é absolutamente necessário diante da *nova lógica global* a que nações como a nossa ficam

127

- Elege como unidade de intervenção a família objetivando romper com as tradicionais segmentações de seu público alvo (crianças, adolescentes, mulheres, idosos...).

- Elege o CRAS — *Centro de Referência de Assistência Social* — como equipamento e serviço de proteção social básica (1 para cada 5.000 famílias) localizado em territórios de vulnerabilidade social com função de organizar, coordenar e executar os serviços de proteção social básica.

- Elege o CREAS — *Centro de referência especializado da assistência social* — como equipamento/serviço de proteção especial de média complexidade junto a famílias, cujo vínculos familiar e comunitário não foram rompidos e *Serviço de proteção especial de alta complexidade* para famílias que se encontram sem referência ou em situação de ameaça.

Tais serviços propostos e normatizados na NOB 2005 não são novos enquanto prática da assistência social mas são novos na sua lógica organizativa, operativa e de financiamento.

O SUAS tal qual projetado apresenta dificuldades/restrições a sua implementação que gestores atuais e futuros precisam estar atentos:

*Uma primeira restrição encontra-se no fato de que o SUAS propõe uma regulação voltada à padronização dos serviços assistenciais no território nacional: não favorece o fortalecimento do pacto federativo pela via de uma nova cultura política de gestão pautada em autonomias partilhadas entre esferas de governo.*

Manuel Castells (1998) fala em Estado rede, para expressar as novas formas articuladas de gestão. “*Em um mundo de empresas rede, de Estado rede, a administração também deve ir assumindo uma estrutura reticular e uma geometria variável em sua ação*”.

Isto significa que os entes da federação — estados e municípios — em recheando e respeitando a constituição nacional e suas leis infraconstitucionais, possuem uma margem fundamental de autonomia. Em um *Estado rede não há relações hierarquizadas mas, relações compartilhadas e de cooperação com vistas às finalidades últimas da política*. Isto não quer dizer que não tenhamos um SUAS que define parâmetros, padrões, critérios; porém, não podem invadir/sufocar a autonomia de municípios e estados sob pena de novamente não conquistarmos efetividade (conquistaremos apenas padronização das ações).

Impera no país uma cultura política fortemente centralizadora que a NOB/2005 confirma. Essa cultura impede uma real descentralização e municipalização da política pública de assistência social. Na prática, os municípios não conseguem converter políticas/programas/recursos federais em políticas municipais calcadas em suas prioridades, particularidades e demandas locais. Exemplo mais gritante deste fato está no próprio programa bolsa-família, em que os municípios não se apropriaram deste programa para convertê-lo e inscrevê-lo em políticas locais de redução efetiva da pobreza resultando, no mais das vezes, em medida apenas compensatória.

126



sujeitas. Assim, economia e diplomacia externa ganham primazia. A gestão da política social pública no país realizada pela esfera federal transmuta-se no chamado "encantamento com programas nacionais", menos atenta a continuidade da política.

As novas condições exigem da esfera estadual colocar-se como principal protagonista na coordenação da política social com margens de regulação no âmbito de seu território.

### Políticas sociais requerem governança antes de tudo

Democracia, participação, descentralização das ações públicas *produziriam mudanças* substanciais na gestão social. Há uma nova arquitetura de gestão pública colocada em movimento.

A *governabilidade social* passa a depender, cada vez mais, da participação dos diversos sujeitos do fazer social: o Estado, a sociedade civil, a comunidade e o próprio público-alvo da ação pública.

Alguns dos princípios implicados na nova governança pública precisam estar refletidos na lógica do SUAS:

- Uma arquitetura de gestão pública fundamentada na lógica da cidadania viabiliza ações integradoras em torno do cidadão e do local como eixos de um desenvolvimento sustentável.
- Políticas e programas devem ser desenhados pelo prisma da multisetorialidade substituindo os tradicionais recortes setoriais e especializações estanques.

O SUAS ainda padece de um certo saudosismo em torno dos parâmetros que fundaram a política social do pós-guerra da primeira metade do século XX. Este saudosismo se expressa no afã de bem definir seu recorte setorial; na produção estatal de seus serviços; na padronização e igualitarismo de oportunidades.

Estamos vivendo uma enorme mutação nos parâmetros de construção da política social não apenas pressionados pelo receituário neoliberal, mas pressionados igualmente por novas demandas e pressões da sociedade civil.

É preciso reafirmar que a intenção da política social se deslocou da consigna *de igualdade de oportunidades a todos os cidadãos, para a equidade que significa igualdade de resultados na ponta da atenção oferecida aos cidadãos*.

Na primeira metade do século XX, construímos uma política social pautada na igualdade de oportunidades que acabou por resultar em homogeneidade de serviços ofertados a todos os cidadãos. As fraturas neste processo estão às claras para todos nós:

- Não consegue garantir efetiva igualdade de oportunidades.
- Não contempla conteúdos socialmente significativos porque não pode ajustar-se à dinâmica de âmbitos sociais distintos (grupos sociais e regionais).

Resulta daí o hoje valorizado paradigma de equidade: equidade para produzir igualdade de resultados

Outro princípio da nova governança social pública:

- Ações públicas fortemente conectadas com o conjunto de sujeitos, organizações e serviços da cidade. Não mais ações isoladas.

Esta parece ser uma tensão presente no plano nacional de assistência social, pois *considera em suas recomendações e princípios a intersectorialidade e, ao mesmo tempo, fortalece a setorialidade*.

*"Descentralização e intersectorialidade"*: significa alterar a forma de articulação das ações em segmentos, privilegiando a integração em prejuízo da setorialização. Também significa mudanças na cultura e nos valores da rede de proteção social, das organizações gestoras das políticas sociais e das instâncias de participação". (Aldaíza Sposati)

A *ação em rede* exige vocação para a multisetorialidade. Sobre tudo quando se fala em proteção social como acesso a melhor qualidade de vida, inclusão e pertencimento social.

O que se deseja ressaltar é que a *excessiva regulação propugnada no SUAS pode reforçar a setorialidade em detrimento da intersectorialidade*.

Mais alguns princípios da nova governança social:

- Valorização do controle social, transparência, monitoramento e avaliação, compromisso com efetividade das ações públicas.
- tecnologias informacionais para dotar a gestão estatal de eficiência, eficácia e transparência.

Os sistemas de monitoramento e avaliação, facilitados pelas tecnologias informacionais, devem assegurar com prioridade o controle por parte dos municípios e estados responsáveis pela ação. Isto quer dizer circulação de informações, apropriação e avaliação da política pelos sujeitos envolvidos (incluindo público alvo), construção de conhecimento sobre a política e aprimoramento da política visando sua efetividade. No plano da política pública de Assistência Social, houve um avanço fantástico neste âmbito.

Mas o que se quer aqui salientar é que é necessário que os sistemas de informação, monitoramento e avaliação não sirvam apenas para controle, agilidade e eficiência da máquina estatal, protagonismo do federal mas apropriação e construção coletiva dos entes federados e das redes que circundam e viabilizam a proteção social. Até porque os responsáveis pela execução da política estão nos estados e municípios.

### A título de últimos comentários visando contribuir e finalizar

1. A NOB/2005, que regula o financiamento do SUAS, no afã de bem regular, acaba por restringir as possibilidades de operação plena da própria política nacional

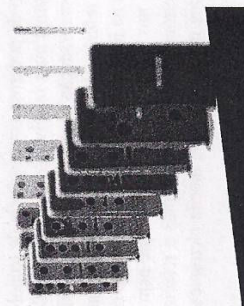
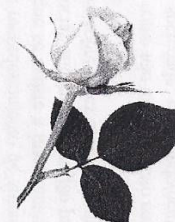


# Gestão da informação no SUAS

Luziele Tapajós\*

*O hoje nascerá do jamais.*

(B. Brecht)



**Resumo:** A gestão da informação no campo da política pública de assistência social é apresentada por meio das concepções centrais desse inedito instrumento para a prática de gestão e de controle social da política. A tecnologia da informação atua como suporte para o desenvolvimento do sistema de informação do Sistema Único de Assistência Social — SUAS, alcançando todos os setores que operacionalizam esse direito social e dele são usuários. A REDE SUAS é o sistema de informação do SUAS, e as idéias-base, debatidas com representantes dos municípios e estados, foram consolidadas visando a sua constituição. Desenvolvida em consonância com os princípios da Política Nacional de Assistência Social/2004 e Norma Operacional Básica do SUAS é hoje considerada como um dos instrumentos de gestão do SUAS.

**Palavras-chave:** Informação; assistência social; gestão e sistemas de informação.

\* Assessora da Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS, gestora da Rede SUAS.

## ANEXO H

Dentre os desafios colocados pela Política Nacional de Assistência Social — PNAS/2004 — está o estabelecimento de uma nova lógica de concepção, planejamento e gestão dessa política pública. A realização da incumbência exigiu a inauguração de processos organizacionais e tecnológicos inéditos, que envolveram, e envolvem ainda, várias etapas de formulação, deliberação e pactuação e, continuamente, requisa o estabelecimento de condições institucionais e materiais responsáveis, consequentes e adequadas ao tamanho da tarefa. As objeções da PNAS/2004 referentes à gestão da informação, ao monitoramento e avaliação das ações praticadas no setor são determinantes, e aparecem como uma das colunas da estrutura político-institucional projetada para essa área, conforme ali definido:

A formulação e a implantação de um sistema de monitoramento e avaliação e um sistema de informação em assistência social são providências urgentes e ferramentas essenciais a serem desencadeadas para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social e para a implementação do Sistema Único de Assistência Social — SUAS. Trata-se, pois, de construção prioritária e fundamental que deve ser coletiva e envolver esforços dos três entes da federação (PNAS, 2004: 18).

Passa a representar, assim, uma das mais relevantes coordenadas do curso de alterações que ocorrem a partir daí. Para ser traduzida em ações concretas, a requisição da PNAS 2004 é explícita:

(...) O que se pretende claramente com tal deliberação é a implantação de políticas articuladas de informação, monitoramento e avaliação que realmente promovam novos patamares de desenvolvimento da política de assistência social no Brasil, das ações realizadas e da utilização de recursos, favorecendo a participação, o controle social e uma gestão otimizada da política. Desenhados de forma a fortalecer a democratização da informação, na amplitude de circunstâncias que perfazem a política de assistência social, estas políticas e as ações resultantes deverão pautar-se principalmente na criação de sistemas de informação, que serão base estruturante e produto do Sistema Único de Assistência Social, e na integração das bases de dados de interesse para o campo socioassistencial, com a definição de indicadores específicos de política pública (ibid., 2004).

No centro dessa decisão nacionalmente pactuada está o reconhecimento de que a busca e formulação da cidadania são também fomentadas por ferramentas tecnológicas e informacionais que facilitem o melhor acontecimento do direito. Com isso, garante-se, simultaneamente, que as inovações nas estruturas de gestão da política se estabeleçam de forma a influir proativamente nas tarefas, responsabilidades e co-responsabilidades inerentes ao processo de implementação do direito à assistência social e que asseverem a ampliação de condições para o aprofundamento das relações democráticas entre o governo e a sociedade.

Ademais, com essa indicação, a PNAS/2004 resolve duas situações que sempre criaram embaraço para os gestores, trabalhadores, entidades e usuários da políti-



ca de assistência social: atende a recorrente deliberação contida nas grades finais de todas as Conferências Nacionais de Assistência Social sobre um sistema de informação para área, ao tempo que atualiza a operação da política com as melhores práticas de modernização facultadas pelo avanço das tecnologias de informação e comunicação. Nesse último caso, põe um termo final no tempo das acanhadas práticas de gestão e alinha a política de assistência social ao contexto e ao debate que se destacam e possuem relevância no setor público hoje, qual seja, a associação dos instrumentos e condições tecnológicas de produção, recebimento, armazenamento e entrega de dados e informação com as operações de uma gestão democrática, do financiamento e do controle social das políticas públicas.

Algumas noções inspiraram o processo de formulação do sistema que viria a nos livrar dos vazios de informação da área e favorecer, finalmente, o ensino de gerir dados, gerar informação e produzi-la a favor da política sem, entretanto, confundir meios com resultados, ou seja, sem hipervalorizar a área específica e fazer dela panacéia dos grandes desafios pautados para essa política pública. Entre essas noções, enfatizam-se algumas: a compreensão da gestão da informação, adensada pelo sofisticado suporte tecnológico da atualidade, como uma estratégia central para prostrar transações e decidir no contexto da política; a determinação em adicionar volume e qualidade ao pífio agregado então existente de dados sobre o acontecimento da política em si, seus detalhes e dimensões mais básicas, objetivando diminuir incertezas e fazê-la acontecer na perspectiva de quem a formula, de quem a controla e de quem a ela tem direito; a certeza que o tratamento dos dados produzidos na área para a geração de informação daí decorrente teria como cenário projetado, o desenvolvimento de processos e produtos que pudessem concorrer para alterações substantivas nos modelos institucionais de gestão e, sobretudo, no alcance, na resolutividade e na visibilidade da ação da política.

Em outros termos, admitiu-se que as amplas possibilidades de conjugação entre tecnologia da informação e política pública pudessem influir, favoravelmente, para a implantação do direito social como dever do Estado.

Esse foi um dos pontos de partida para a formulação de um sistema de informação que facultasse um campo de gestão da informação para a assistência social, de dimensão nacional, suplenecessário e extremamente relevante, não reduzido à automatização de processos e à informatização e/ou instalação de aplicativos e ferramentas computacionais no setor. No centro dessa operação, está precisamente uma nova cultura a ser impregnada na gestão (administrativa e financeira) e no controle social, fundamentando um domínio de modernização administrativa relacionado necessariamente a um vigoroso exercício de democracia. Também por isso, ressalta-se o repertório coletivo presente no planejamento e implementação de um sistema nacional de informação para o SUAS, tencionado constantemente pelas necessidades e aspirações de todos os setores implicados no âmbito do SUAS nas três esferas de gestão.

## 1. Tecnologia, gestão da informação e política pública

A bibliografia sobre o conceito de informação e sua gestão por meio de ferramentas tecnológicas é farta e também discutível, uma composição que varia entre pensamentos simplistas, ideários ambiciosos, recitativos comuns, simulacros e críticas. Sem grandes desacordos, entretanto, no que concerne à gestão da informação, essa literatura aponta como seu escopo privilegiado, tornar-se suporte para o alcance dos objetivos e obrigações das organizações. Há uma saturação de vertentes sobre esses conceitos, que acabam por convir, efetivamente, a uma multiplicidade de disciplinas, capacitando-as — com certa assimilação, certo sentido e certo manuseio, ao desenvolvimento de seus objetivos e das novas conjunturas que ensejam. Esse debate, específico e instigante, impreciso e inacabado, não poderá ser matéria desse artigo, porém é conveniente que se estabeleçam algumas pontuações sobre ele.

Sem transgir à profundidade que o exame merece e requer, poucos duvidam que uma importante interseção envolvendo processos econômicos, culturais, políticos, sociais e cognitivos vêm determinando modificações na cena contemporânea mundial. Em uma importante parte, creditada-se esse movimento a avanços tecnológicos<sup>1</sup> que culminam por construir um período em que novas maneiras e possibilidades de viver vão sendo assentadas. A dimensão desses avanços, nem um pouco linear, abre potencialidades certamente excepcionais em variados aspectos na vida da humanidade, assim como pode ampliar o recrudescimento de situações complexas. Ainda que seja inevitável a percepção que se assiste a importantes mudanças, que ocorrem em velocidade e com consequências diferentes de região para região, qualitativa e quantitativamente, as apreciações sobre esses acontecimentos e suas implicações são notórias em divergirem entre si.

O que parece central é que não há como não tomar contato com a proeminente medida com que a informação atua na sociedade, instituindo/ocupando espaços e estabelecendo alcances nunca antes experimentados. Para a maioria dos autores, parece haver uma espécie de “filtro informacional” que absorve o domínio físico e cultural, que é granjeado por meio da poderosa convergência de tecnologias e suas aplicações em diversas áreas, de forma mais incisiva, com a aplicação da tecnologia microeletrônica na informação, e sua tradução na computação e comunicação. Uma década atrás Schaff (1995) fazia referência ao fato de que andava em curso uma revolução microeletrônica baseada na informação que já fazia parte do cotidiano das pessoas. Isso ocorre amplamente, nos tempos atuais, mesmo que nem sempre nos demos conta disso: editoração eletrônica; educação, compras e relacionamentos à distância, jogos e diversão baseados no computador; moeda eletrônica; navegação

1. Para abreviar a explicação a termos mais ordinários, pode-se afirmar que as chamadas novas tecnologias abarcam um conjunto de aplicações provenientes de descobertas científicas, cujo cerne concentra-se no desenvolvimento de uma hiper capacidade de tratamento da informação, de seu emprego direto no processo produtivo e de suas reverberações nas relações sociais. (Tapajós, 2003)



pela teia mundial de computadores relacionados — a internet; novos padrões de comunicação; a propagação das comunidades virtuais que se estabelecem por entre interfaces gráficas, por hipermídias e hipertextos no ciberespaço; a telefonia *voip*; a televisão digital, a televisão sob demanda; o correio eletrônico; a oferta de serviços e produtos em um “mercado de virtualidades” com a distribuição e aquisição consideáveis; a busca e obtenção instantânea de informações de qualquer tipo; a telemedicina; o tele-trabalho; a biotecnologia, as bibliotecas digitais; o virtual como existência potencial, tendendo a atualizar-se (Moraes, 2001) entre tantos exemplos.

Esses avanços, os modos de seu estabelecimento, os conteúdos decorrentes que se consolidam, diversos e desiguais, têm especial atenção dos analistas, inclusive por expandir-se em uma das expressões mais significativas do propalado estranhamento do mundo, uma globalização jamais imaginada. Ela vai além, segundo Lanni (1998), da noção de internacionalização, abarcando novos e intrigantes códigos:

[...] pode ser vista como um processo histórico-social de vastas proporções, abalando mais ou menos drasticamente os quadros sociais e mentais de referência de indivíduos e coletividades. Rompe e recria o mapa do mundo, inaugurando outros processos, outras estruturas e outras formas de sociabilidade, que se articulam e se impõem aos povos, tribos, nações e nacionalidades. Muito do que parecia estabelecido em termos de conceitos, categorias ou interpretações, relativo aos mais diversos aspectos da realidade social, parece perder significado, tornar-se anacrônico ou adquirir outros sentidos. Os territórios e as fronteiras, os regimes políticos e os estilos de vida, as culturas e as civilizações parecem misturar-se, tensionar-se e dinamizar-se em múltiplas direções ou possibilidades. As coisas, as gentes e as idéias movem-se em múltiplas direções, desenraizam-se, tornam-se volantes ou simplesmente desterritorializam-se. Alteram-se as sensações e as noções de próximo e distante, lento e rápido, instantâneo e ubíquo, passado e presente, atual e remoto, visível e invisível, singular e universal. (Lanni, 1998: 33)

Os saltos mencionados expressam a produção de novas ou modificadas formações societárias, com suas especificidades e esgotamentos, que estão a pautar novos desafios e a demandar uma percepção de sentido para as mutações vividas em profundidade no contemporâneo, ainda em constituição. Por isso, é imperativo acentuar-se e ponderar que, contíguo ao desenvolvimento científico-tecnológico de última geração, convivem as potencialidades de dilatar e aperfeiçoar a vida humana e ou de precarizá-la ainda mais. Assim como a realidade, a interpretação deste “mundo novo”, deste “velho mundo novo”, ou mesmo deste mundo “complexo e misturado” (Santos, 2000), de características diferentes é, a um só tempo, vertiginosa e contraditória

2. Para aproximar-se desse “recomeço da história”, Milton Santos afirma que (...) a grande mutação tecnológica é dada com a emergência das técnicas da informação, as quais, ao contrário das técnicas das máquinas, são constitucionalmente divisíveis, flexíveis e dóceis, adaptáveis a todos os meios e culturas, ainda que o seu uso perverso atual seja subordinado aos interesses dos grandes capitais. Mas, quando sua utilização for democratizada, essas técnicas dóceis estarão a serviço do homem. Disponível em < [http://www1.folha.uol.com.br/fol/brasil/500/dc\\_3\\_1.htm](http://www1.folha.uol.com.br/fol/brasil/500/dc_3_1.htm) >. Acesso em 08 de junho de 2006

ainda que o diapasão que parece atravessar as anais seja, eternamente, a verificação da clivagem que parece peculiarizar este ciclo, *num espaço sem tempo, mas num mundo com todos* (Serafim, 2002).

Internalizado de várias formas, ora redencionistas, ora revolucionárias, ora novas paradigmáticas, ora propulsoras de uma nova era, entre tantas possibilidades, processos e condições, esse mundo onde “chega-se sem a necessidade física de partir” é freqüentemente exposto em uma *novíssima* (Bourdieu, 2000) muito apropriada: sociedade informática, sociedade da informação, cidadania informacional, cibercidadania, redes sociocomputacionais, governos eletrônicos, era da inteligência, simultaneidade de ausências e presenças, tecnofilia, tecnofobia, entre outras expressões.

Porém, não obstante a prudência, é importante que não se lateralize o alcance das potencialidades abertas por estes novos adventos. Com isto, a aposta que parece mais congruente é de que esses não configurem um movimento avulso e isolado na área da ciência ou das diversas tecnologias, e que seus efeitos não são somente resultados dessas. Assim, é vantajoso verificar que as novas inventividades tecnológicas e sua utilização não se estabelecem como um processo linear, mas por meio de uma convivência repleta de contradições em que escolhas e decisões evidenciam a forma como se associa a esse contexto. Dessa maneira, tanto o desenvolvimento tecnológico como seus desdobramentos se operam a partir de e por movimentos contraditórios em sua constituição, e assim devem ser conhecidos.

Outra nota merece destaque no debate: o advento das modificações evidenciadas não só se centram nas tecnologias que permitem a captação, geração, armazenamento e distribuição da informação, mas também, e isto é muito significativo, na atual capacidade superlativa de utilizá-la com propósitos claros. É acertado ponderar que essa não é mais uma área restrita a tecnólogos e informatas e, assim, as disciplinas que a incorporam precisam apropriar-se dela, no sentido de garantir um *outro lugar e um outro modo de atingir*<sup>3</sup> os objetivos desenhados (Serafim, 2002). A utilização de diligências como essa requisita a habilidade em saber usar a informação e transformá-la em informação produtiva para sua ação. Dessa forma, a geração de fontes automatizadas de dados, e sua consequente transformação em informação qualificada, pleiteiam ainda mais a convivência com um aporte teórico expressivo, servindo de escudo contra as práticas reiterativas do mero cumprimento de rotinas e procedimentos sem a devida qualificação profissional. Nesse sentido, é indispensável compreender que o conceito de dado e informação não pode ser confundido, já que os dados representam os fatos na sua forma mais original, e a informação, a sua representação.

Dai, a informação válida e, portanto, útil do ponto de vista da gestão de políticas públicas, é aquela que garante a ação técnica profissional para a sua melhor viabilização. Responder a este novo tempo pode significar a proliferação de iniciati-

3. Rosário Serafim, usando Vernon e Lynch avisam: se ignorarmos a tecnologia (...) os trabalhadores não sociais irão fazê-lo por nós, para nós, por cima de nós, por trás de nós, e para além de nós, mas não conosco. (Serafim, 2002)



vas que sofisticam em agregar mais conteúdos e saberes em torno dessa atuação, e que oportunizam, em torno da intencionalidade da ação, uma nova auscultação de demandas e das necessidades da população e incremento nos formatos da gestão, oportunizando assegurar os interesses legítimos dos grupos presentes nos processos da política, sobretudo do usuário de direitos. É justamente esse o processo (indo para além do terminal), onde se transforma a informação agregada em uma informação social e politicamente útil e utilizável.

É importante notar que (...) se abrem as possibilidades de ruptura e de subversão das abordagens tradicionais de comunicação, tanto de quem produz como de quem recebe, tendo interrompido uma confinção de séculos. Ora, a subversão à habitual cultura verticalizada, de propriedade de poucos, no caso da informação política, aprimora uma nova ordem de recursos, que podem significar a construção de inovadoras forças e atores políticos, na perspectiva de implementação de políticas públicas e de um debate enriquecido das forças sociais, no tempo das atuais e futuras tecnologias (Tapajós et al., 2000).

Longe de constituir um processo automático e óbvio, como pode parecer, esse potencial precisa ser considerado no enredo em que é desenvolvido, e diante de situações e opções que contraditoriamente irão possibilitá-lo ou vetá-lo, mas que o caracterizam indistintamente. Isso porque a informação não é um objetivo em si mesmo. O tipo de tratamento que para ela se define (produção, tratamento e disseminação) tanto pode auxiliar os sujeitos em suas questões, atingindo um potencial para alteração de situações (individuais e coletivas), por meio de processos de reapropriação ou de agregação de valor, como pode fortalecer estruturas fechadas, onde o poder e o saber tomam-se ainda mais concentrados. É o mesmo que dizer que o uso de diferentes metodologias, técnicas de produção e tratamento da informação comprovam que esta pode ser construída por diversos meios, e utilizada para diversos fins, adquirindo as características do processo social e político onde se realiza:

Faz toda diferença aproximar-se planejada e decididamente de metodologias e tecnologias que favoreçam o desenvolvimento da política em sua integralidade e, sobretudo, que facilitem a embocadura de uma "inteligência" própria da assistência social. O presente é ávido pelo cálculo de rotas e é marco zero na produção de sistemas que estejam a serviço da política e não o contrário. Tomar a direção nesse processo, estabelecendo parâmetros e determinando agenda de funcionalidades, nos reorienta como protagonistas e nos desembaraça da posição passiva de consumidores inertes defronte às possibilidades tecnológicas em voga e à disposição para serem usadas. Estabilizá-los, ineditamente, como gestores de nossa informação produzida, válida e devastadora de incertezas que sempre nos singularizaram. (Tapajós, 2005)

De forma mais geral, a gestão da informação pode habilitar-se como central para o alcance da resolutividade dos escopos político-institucionais e para a visibilidade desses. Atualmente é comum que organizações tirem extensa vantagem do potencial dos sistemas de informação integrados, por meio dos quais conseguem utilizar-se dos dados que produzem na perspectiva de modificar a condução de seus "negócios", a oferta de seus serviços e produtos e a identificação de problemas e

soluções, aperfeiçoando-se. Exercida pelo processamento de dados provenientes de múltiplas fontes, a gestão da informação organiza e dispõe da informação relevante e útil no tempo (da necessidade) da tomada de decisão e da difusão de providências, pela área de gestão, além de assegurar o compartilhamento com transparência nos atos. Por isso, apesar de poder ser realizada de outra forma, vem sendo grandemente apoiada por aportes tecnológicos na área da informação e comunicação.

Nesse sentido, o fator tecnologia da informação (por meio da administração da informação e da informática) é decisivo para qualquer organização agilizar seus fluxos, confluir conectividades e acompanhar suas ações. A composição da aplicação desses incrementos com o mandato de política pública da assistência social, desenvolvida na forma do Sistema Único, materializa uma circunstância ainda inédita na história de gestão desta política pública no Brasil, tanto no que se refere ao âmbito governamental, nas suas três esferas, como ao âmbito da sociedade civil, englobando organizações não-governamentais, fóruns de discussão, conselhos e câmaras de pactuação que realizam, com sua atuação, a política de assistência social.

## A informação no SUAS: a Rede SUAS

A organização e a utilização da informação, com o suporte do aparato tecnológico, já é um domínio do Sistema Único de Assistência Social — SUAS. Configura-se hoje como um potente instrumento contra as práticas rústicas de gestão que já acarretaram uma significativa carga de riscos e erros na produção de dado e informação nessa área, para além de morosidade de fluxos, imprevistos e grave ausência de conectividades.

Como é sabido, a assistência social conforma, junto com as políticas de saúde e previdência social, o campo da seguridade social brasileira segundo as disposições da Constituição Federal. Diversamente das outras duas áreas, essa política pública inicia, somente agora, alguma associação expressiva com as possibilidades ofertadas pelas confluências entre tecnologias. As políticas de saúde e previdência social há décadas já tiram partido de uma evolução de base tecnológica, com sua incorporação a todas as dimensões das organizações vinculadas ao seu campo de atuação, inclusive com uma consequente ampliação de conectividade entre os entes da federação, possibilitada pela convergência de vários dispositivos.

No caso da saúde, mais especificamente, é fácil observar hoje um fantástico parque de programas e sistemas que sustentam o desenvolvimento da política, comprovando que esse é um paradigma de gestão em plena assimilação no campo da proteção social. É com base na obrigação legal<sup>4</sup> que foi organizada a construção de

4. A Lei Orgânica da Saúde, Lei nº 8.080/90, é clara ao definir, em seu capítulo IV – Das Competências e Das Atribuições – Seção I, inciso IV do artigo 15, a atribuição do âmbito administrativo, ou seja, do âmbito dos gestores da política, em organizar e coordenar os processos e os fluxos de produção, tratamento e disseminação da informação em saúde.



novos parâmetros na área de sistema de informação, consolidados no DATASUS, Departamento de Informação e Informática do SUS, criado em 1991, como Departamento de Informática do SUS. A tarefa básica desse órgão, prevista em seu decreto de criação, é *desenvolver, implantar e operar sistemas de informação relativos às atividades finalísticas do SUS, em consonância com as diretrizes do órgão setorial*,<sup>5</sup> o que tem sido regamente alcançado. Em julho de 2003, muitos anos depois da produção dos primeiros sistemas de informação da Saúde, o Ministério da Saúde (MS) lança a discussão de uma Política Nacional de Informática e Informação em Saúde,<sup>6</sup> na qual se vê ampliada essa função. Agora o debate é acrescido da intenção de propiciar regras para gerir o processo de informatização do trabalho na área da saúde, visando conseguir novos índices de eficiência e qualidade permitidos pela tecnologia e produzindo informação de maior confiabilidade para gestão, geração de conhecimento e controle social.<sup>7</sup> Compartilhando idéias com a equipe do MS, e considerando a propícia condição de política que se (re) constrói, as providências para a disseminação do sistema de informação do SUAS são iniciadas exatamente pelo esboço desse debate na área da assistência social, que define as diretrizes para uma política de informação para o SUAS, a ser materializada em seu sistema de informação. Observa-se que essa foi e é uma alternativa, além de possível, consideravelmente vantajosa.

O SUAS funda-se na idéia não apenas de um novo modelo de gestão, diferenciando-se de qualquer iniciativa nesse campo, mas na noção do direito à proteção social ancorada na cidadania, abandonando as práticas minimalistas de atenção social ao requalificar essa política de segurança social como dever do estado na direção da universalização. Dessa forma, a definição de políticas de informação, que consideram a tecnologia como um veículo de promoção da cidadania, tornou-se fundamental para o alcance de tal escopo sob a inspiração de uma gestão democrática.

Entretanto, quando se apregoa esta importância, é necessário reforçar que a questão não se reduz à absorção de equipamentos e recursos físicos da tecnologia da informação para a área. Trata-se, especificamente, da associação entre este conjunto abrangente de potencialidades tecnológicas com intencionalidades políticas e técnicas claras, não sobre determinada exclusivamente pelos imperativos da competência, mas sim pela necessidade de cooperação e de superação de desafios da realização de tarefas, sempre iluminadas por princípios e diretrizes da política e pelos parâmetros da informação. É o processo onde se transforma a informação agregada em uma informação social útil e utilizável.

O quadro incide positivamente em todos os processos que caracterizam a gestão da política, ao exterminar duas particularidades historicamente danosas para essa

área: de um lado, a automação de processos como item periférico na agenda propulsiva de prioridades, no nível de administração nas diferentes esferas de governo, e, de outro, o registro manual das volumosas operações dos serviços socioassistenciais produzindo, na maioria, resultados pouco confiáveis ou mesmo incongruentes com os *targets* político-institucionais. Nesse sentido, certificou-se que as melhores ferramentas informacionais para a assistência social deveriam ser as projetadas em um sistema de informação de grande extensão e complexidade, que possibilitasse, categoricamente, a subversão desses aspectos.

Seguramente, o uso das tecnologias da informação como esteio para a gestão e para a realização da atividade socioassistencial de *per si*, proporciona ainda o alcance de três objetivos nucleares. Primeiro, o extraordinário incremento nos níveis da qualidade de acesso e oferta deste direito social e na sua administração. Segundo, a identificação das novas competências essenciais para que a gestão da política possa atingir seus objetivos e para o enfrentamento dos desafios no campo das questões sociais. Terceiro, a oportunidade de manusear os dados produzidos para apreender a composição correta da assistência social como política social, em suas características gerais e seus elementos singulares. Essa apreensão, por sua vez, é imprescindível para a análise da dinamização das novas bases políticas e institucionais sobre as quais está se erigindo a gradativa universalização do direito à assistência social e, consequentemente, da proteção social no país.

Desta forma, propor a informação como um componente do processo de gestão e controle social no SUAS gerou a necessidade de pensar os parâmetros de sua realização, visto que, nessa pauta, compararia também a urgência de provocar o repensar das práticas e, a partir daí, auxiliar em seus processos incrementais e de amadurecimento político. Neste sentido, construir um sistema de informação qualificado para tanto significou reconhecer, de saída, que, tratada e assimilada, e, portanto, qualificada, a informação pode tornar-se um componente para a produção de conhecimento, evitando o somreamento que tanto já assinalou essa área, modificando o estoque dos saberes e, consequentemente, do alcance da política. Por isso, essa combinação precisa ser ininterruptamente considerada na conjuntura de relações e de finalidades em que o sistema está sendo desenvolvido, e diante de situações e opções que contraditoriamente irão caracterizá-lo indistintamente.

Os princípios constitutivos do sistema de informação do SUAS foram concebidos considerando: 1) a estrutura de funcionamento da assistência social na ordem de um Sistema Único, com métodos mais ágeis, transparentes e compartilhados, 2) o envolvimento de todos os atores previstos e seus relacionamentos e 3) as demandas afetadas à operação da política. É possível afirmar, nessa linha de argumentação, que a incorporação (e a sedimentação) deste campo informacional para a área da assistência social é constituinte ao SUAS e se traduz em um dos maiores e mais condizentes investimentos de suporte à sua realização.

As estratégias projetadas para a implantação do SUAS, acopla-se, seguramente, a construção de tal suporte. Por isso, de maneira inédita, a gestão da informação integra a agenda estratégica da Secretaria Nacional de Assistência Social e do Mi-

5. Art. 2º do Decreto nº 100 de 16/4/1991.

6. Ver: política.datasus.gov.br/PoliticaInformacaoSaude29\_03\_2004.pdf

7. Ver mais em: <http://w3.datasus.gov.br/datasus/datasus.php?area=163A6B0C0D0E0F363G6H011d6L7M0N&VInclude=../site/texto.php>



ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A Rede SUAS, o sistema de informação do SUAS, compõe o cotidiano de quem opera a política de assistência social no Brasil e de quem a defende em seu estatuto de direito social. É uma das iniciativas que está no centro das providências para a construção do sistema, porque configura uma vertente de administração nessa área completamente inexistente até então. Nivelado justamente com as estratégias e objetivos da Política Nacional de Assistência Social, a Rede SUAS foi projetada, e está sendo desenvolvida, para o suporte à gestão, financiamento e controle social, o monitoramento e avaliação de programas, serviços, projetos e benefícios, alcançando integralmente essa política pública. Na verdade, tornou-se imperativo para a realização da Política Nacional de Assistência Social e dos preceitos da Norma Operacional Básica, avançar estrategicamente na direção de seu desenvolvimento.

Tal modulação corresponde a um alto grau de complexidade e possui elevadas funcionalidades, sendo incorporada como uma das competências centrais dos órgãos gestores nos três níveis de governo.

Com isso, possibilita-se, entretanto, uma substancial e decisiva alteração em torno da realização de políticas estratégicas de monitoramento e avaliação, a serem desenhadas como meio de aferir e aperfeiçoar os projetos existentes, aprimorar o conhecimento sobre os seus componentes e sua execução, e contribuir para seu planejamento, tendo como pano de fundo uma extraordinária contribuição aos escopos institucionais. Essa alteração não se realiza plenamente, como se sabe, sem um consistente e organizado trabalho com os dados que se produz, e que são produzidos, no sentido de revelar as alternativas, os resultados e a realidade, sem dificuldades. Nessa direção, a prática do controle social passa a contar com robustas potencialidades para cumprir-se imediatamente em um novo patamar, com condições de extrair, nas informações fornecidas, maior de precisão para a sua ação, para o estabelecimento de seus compromissos públicos, e para a mensagem de seus resultados, visando o aprimoramento e a sintonia da política com o direito social.

No bojo desse projeto está a reversão das tendências que caracterizaram experiências anteriores: centralização de informações e de dados no nível nacional; a utilização dos suportes tecnológicos estritamente no nível operacional; dependência externa de consultores e empresas privadas; inexistência de pessoal ocupado na área de sistemas, entre outros.

A motivação da construção de um sistema para a área da Assistência Social se consagra, principalmente, pela necessidade de acessar diversas funções que implementem e incrementem o “negócio” da assistência social no seu atual estágio. Por isso mesmo, a construção de um sistema de informação que compreenda as especificidades das ações de proteção social básica e especial de alta e média complexidade, que reflita a sistemática operacional adequada à natureza e a gestão de cada ação e que considere as regras de gestão financeira e administrativa requisitou (e requisita ainda) criteriosas análises. Essa operação envolveu aspectos técnicos, sociais e políticos, considerando inclusive os níveis de impacto em todos os setores de relevância no desenvolvimento da política e, sobretudo, na aferição de seus níveis de resolutividade. Confluir complexidades tecnológicas e com simplificações

operacionais delas decorrentes, facilitando o cumprimento das regras atuais e descrendo elementos centrais e contraditórios da execução da política pública, nunca antes certificados na gestão da política, significa um marco do sistema único.

Algumas iniciativas já dão idêa da importância desse processo de gestão da informação: duas pesquisas estão em curso, em parceria com o IBGE, e serão apresentadas no final de 2006 e início de 2007. A primeira compara a todos os órgãos gestores municipais do país e indaga sobre a sua completa situação, desde condições de funcionamento até as que se referem às suas ações: corresponde a um suplemento específico sobre a política de assistência social em todo país vinculado à Pesquisa de Informações Básicas Municipais, conhecida como MUNIC/IBGE; e a outra corresponde ao censo de toda a rede executora não governamental prestadora de serviços socioassistenciais, indagando sobre as suas condições atuais de funcionamento e atendimento. Os dados daí resultantes abastecerão o primeiro mapa integral da oferta dos serviços em todo o território nacional, que nos equipa com dados completamente inéditos para avaliar, decidir e planejar.

Quando incluída como um *instrumento de gestão* pela Norma Operacional Básica do SUAS, a constituição dessa área específica — a gestão da informação —, exigiu a tarefa de equacionar idéias-base contendo os termos, diretrizes, princípios, usos, usuários e o padrão nacional (e eletrônico) em torno da consolidação desse novo conceito no setor, de forma que esse projeto pudesse não só alcançar todos os setores da política de Assistência Social mas, sobremaneira, privilegiasse o acesso de seus usuários ao seu direito.

Nesse sentido, a Secretaria Nacional de Assistência Social realizou, em novembro de 2005, a 1ª Oficina Nacional sobre Gestão da Informação em Assistência Social,<sup>8</sup> com a participação de Estados e Municípios exclusivamente para inaugurar este debate e apresentar a proposta da Rede SUAS. Durante o evento, os debates foram organizados, de modo exclusivo, para refletir e decidir a respeito do que se pretendia com o sistema e com a gestão da informação, respeitando-se a perspectiva enunciada na NOB/SUAS, ou seja, o escopo foi ponderar as condições estruturais e político-institucionais de um sistema que deveria servir às operações de gestão, controle social, monitoramento e avaliação do SUAS e que se realizasse de forma coletiva. Os resultados dessa oficina delimitaram um ideário sobre as finalidades, as linhas diretrizes, os padrões e protocolos, as estratégias e os usos e usuários potenciais da informação em assistência social. A seguir, um condensado dessa matéria:

### Finalidade do Sistema de Informação do SUAS — Rede SUAS

- Organizar a produção, o armazenamento, o processamento e a disseminação dos dados e da informação, disponibilizando-os na ótica da garantia da cidadania;

8. Sobre isso ver: [http://www.nds.gov.br/ascom/hot\\_site/Hot-suas/oficina.asp](http://www.nds.gov.br/ascom/hot_site/Hot-suas/oficina.asp)



- Dar suporte à operação, à gestão, financiamento e controle social do SUAS, ao monitoramento e avaliação de programas, serviços, projetos e benefícios contemplando os diversos integrantes dessa política pública (gestores, técnicos, usuários, entidades, conselhos e sociedade);
- Trabalhar dados operacionais e gerenciais visando a criação de indicadores de processos e resultados e as análises daí decorrentes;
- Identificar e conhecer o usuário da assistência social e seu movimento no campo da proteção social básica e especial;
- Gerar e gerir subsídios para a implantação de uma política articulada de informação que realmente promova novos patamares de desenvolvimento da política de assistência social no Brasil, na perspectiva da integração das ações a serem realizadas e dos recursos a serem utilizados, facilitando a participação, o controle social e uma gestão otimizada da política;
- Democratizar a informação, na amplitude de circunstâncias que caracterizam a política de assistência social, desenvolvendo sistemas de informação que serão base estruturante e produto do Sistema Único de Assistência Social e na integração das bases de dados de interesse para o campo socioassistencial;
- Integrar dados e informações dos três níveis de gestão, garantindo uma perfeita comunicação entre os entes federados e criando uma base de dados específica e corporativa da área;
- Prestar contas à sociedade.

### Linhas diretrizes

- Alinhamento com as estratégias, os objetivos e os imperativos da Política Nacional de Assistência;
- Respeito às especificidades regionais e locais e aos sistemas desenvolvidos em todas as esferas de gestão;
- Trânsito da informação em todos os níveis gerenciais (técnicos, gerentes e gestores);
- Compreensão que o sistema de informação do SUAS não se resume à informatização e/ou instalação de aplicativos e ferramentas computacionais, mas afirma-se também como uma cultura a ser impregnada na gestão e no controle social;
- Compromisso com fidedignidade, consistência e confiabilidade de dados, bem como dos resultados produzidos (já que incidem diretamente na vida do usuário) inclusive prevenindo e respeitando o princípio ético através do sigilo das informações legalmente instituído;
- Integração e disponibilização na rede internet para alcançar órgãos gestores, conselhos, rede de entidades, sociedade, usuários da política de assistência

social e ainda possibilitar a cooperação com outros sistemas com a garantia de acesso diferenciado entre esses;

- Previsão de escalabilidade, o que implica em desempenho e capacidade sempre mais acrescida;
- Desenvolvimento do sistema de forma distribuída, disponibilizado majoritariamente via Internet, atendendo aos seus diversos utilizadores;
- Análise e tratamento dos dados, de maneira a permitir que a informação seja disponibilizada de maneira compreensível à população;
- Enfoque na transparência e na acessibilidade;
- Atualização sistemática e definida com gestores das três esferas.

### Padrões e protocolos

- Uso de plataforma e padrões abertos preferencialmente com adesão à política de uso de "softwares livres" e padrões de interoperabilidade do Governo (e-ping) para a devida integração entre as três esferas de governos e a rede socioassistencial;
- Foco na construção de *web services* para troca de informações entre sistemas;
- Adoção de aplicações de acesso externo ao MDS utilizando a Internet como canal, mas sempre com uma proposta alternativa para atender as localidades com difícil acesso a esta tecnologia;
- Padronização de formato de comunicação entre os componentes de softwares e integração de sistemas e componentes (próprios e relativos) assim como de bancos de dados, aplicativos produzindo, como resultado final aos usuários, uma visão de um grande sistema completamente integrado;
- Desenvolvimento do sistema com forte insumo de interconectividade e interatividade: interface *web*, projetada em duas esferas: uma versão internet e uma versão intranet;
- Identificação dos municípios com a chave única do número do IBGE;
- Utilização de identificação unívoca do usuário/família do SUAS, por exemplo, definir o NIS como referência;
- Utilização dos setores censitários para geoprocessamento dos dados;
- Atenção, nos aplicativos vinculados ao processamento de transações financeiras, aos padrões estabelecidos pelos órgãos de controle para prestação de contas;
- Unificação de termos e campos de entrada de dados considerando a regulação específica (portarias, decretos e resoluções) para a integração de dados e utilização de ferramentas de gestão padronizadas como planos e relatórios gerenciais.



## Estratégias

- Incorporar e sedimentar o campo *informacional* na área da assistência social;
- Respeitar a perspectiva de sistema em rede, favorecer a relação entre os setores e integração de vários instrumentos de produção, recebimento, armazenamento e entrega de dados e informação tendo como referência o desenvolvimento de sistemas dinamicamente inter-relacionados respeitando a organização específica, no caso, gestores, usuários, técnicos e a sociedade em geral;
- Respeitar a autonomia de estados, DF e municípios na construção de suas estratégias em consonância com as diretrizes da Rede SUAS;
- Construir o sistema coletivamente (estados, DF e municípios) com a concepção metodológica para o processo de monitoramento e avaliação;
- Desenvolver o sistema, e os aplicativos que o compõem, de forma incremental e evolutiva;
- Estabelecer funções em dois níveis centrais: o nível do processamento de transações, através da aplicação dos conceitos e tecnologia da informação nos “negócios” da assistência social com a automatização das rotinas com padrão nacional e eletrônico; o nível de suporte gerencial e apoio à decisão, com uma variedade de possibilidades que favoreça gestores e sociedade de civil e a prática de controle social;
- Desenvolver ferramentas orientadas a processos e resultados. O sistema deve permitir uma gestão focada nos resultados e nos processos, baseada no monitoramento e na avaliação constantes e nos procedimentos operacionais exigidos atualmente na consecução das tarefas cotidianas;
- Construir aplicativos e subsistemas flexíveis implementando padronização de dados e os fluxos de coleta e disseminação respeitando particularidades e diferenças regionais;
- Produzir tipologia padronizada de dados, respeitados os termos comuns e regulados pelos instrumentos legais do SUAS no âmbito da proteção social básica e especial de média e alta complexidade;
- Produzir e fornecer matriz básica de informação (cesta de indicadores) a ser utilizada pelas três esferas de governo;
- Favorecer a instalação de nova cultura de gestão com metodologias e rotinas operacionais automatizadas substituindo a utilização de planilhas, tabelas e relatórios e instalando a operação em rede;
- Comprometer-se com entrada e saída de dados gerando uma dinâmica de atualização e compromisso com a Rede SUAS;
- Utilizar novos padrões de comunicação que representem redução de custos e aumento de efetividade;

192

- Utilizar tecnologias de gestão eletrônica de documentos que permitam completa associação de fluxos de trabalhos a documentos gerados, armazenados, recuperados, alterados, eliminados, com registro de origem, responsabilidade, datas etc.;
- Utilizar e integrar-se com os sistemas de informação das áreas complementares da Seguridade Social: saúde e previdência;
- Garantir aporte de recursos na estruturação dos sistemas, considerado como investimento no setor;
- Definir nas três esferas governamentais, informações fundamentais e alinhamento de conceitos para a gestão da informação;
- Garantir a discussão e formulação de propostas nas instâncias de pactuação e deliberação do SUAS;
- Realizar capacitação sistemática e continuada para os gestores estaduais e municipais da Rede SUAS.

## Usos e usuários potenciais da informação

- O Sistema de Informação deve ser estruturado correspondendo à organização da política pública de assistência social atendendo as necessidades informacionais de gestores, técnicos, entidades, sociedade civil e usuários;
- A conjunção e integração de um amplo espectro de informações da assistência social no país ganham sentido e relevância, salientando tanto o processo como os resultados das operações da política. Isso significa gerar e disseminar informações sobre ações específicas para gestores, entidades da rede de atendimento socioassistencial complementar, técnicos e sociedade em geral;
- O ambiente transacional da Rede SUAS deve responder às necessidades de *processamento de transações financeiras* da política e ser acoplado aos processos de execução orçamentária e fluxo financeiro. Itens mais específicos para gestores e técnicos envolvidos no gerenciamento dos processos. Sistemas-espelho devem disseminar a informação produzida de forma transparente e aberta;
- *O suporte gerencial e o apoio à decisão*, essenciais para a organização da política sob a ótica do SUAS, deve ser formado por aplicações inerentes ao campo da gerência da política, dirigido para os três níveis de gestão e para o campo próprio do controle social, os conselhos de assistência social e câmaras gestoras;
- Considerando a relevância dessa área para a realização da política, em conformidade com os dispositivos da LOAS, as funções definidas pela PNAS e os determinantes apontados na NOB/SUAS, todo o volume de dados e informações das aplicações será espelhado em sistemas de consultas, disponibilizados na internet;

193



- A rede de atendimento socioassistencial deverá ser identificada em sistema próprio, recebendo e fornecendo insumos para outros aplicativos e ser estruturada em consonância aos dispositivos legais, e sua base cadastral estar disponível por meio do CADSUAS — Cadastro Nacional de Entidades Socioassistenciais;
- A Rede SUAS deve consolidar o cadastro de usuários, o cadastro de serviços, o cadastro de ações, programas e benefícios e investimentos realizados pelas três esferas, possibilitando a visibilidade das realizações locais e boas práticas;
- Projetar a incorporação de fluxo de atendimento físico (rede de entidades socioassistenciais) e execução financeira não vinculados ao co-financiamento federal.

### Responsabilidades institucionais

- O Sistema Nacional de Informação do SUAS é uma deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social e sua organização é responsabilidade do órgão gestor nacional em estreita parceria com estados, DF e municípios;
- União, estados, DF e municípios possuem a responsabilidade de construir coletivamente e co-financiar o Sistema nacional de informação, a Rede SUAS, em conformidade com as suas condições, respondendo proativamente às demandas para tal;
- O Sistema nacional de informação do SUAS, a Rede SUAS, é um sistema multicomposto e deve ser alimentado por subsistemas dinamicamente inter-relacionados e que respondem às necessidades de seus utilizadores, gerando insumos para as operações de gestão e para o controle social. A participação da união, estados, DF e municípios, é, neste sentido, fundamental ao êxito do Sistema;
- Os recursos de comunicação, informação e capacitação dos estados, DF e municípios devem operar na direção de consolidar o modelo descentralizado da assistência social, previsto na LOAS, ratificado na NOB e na regulamentação pertinente. Para tanto, união, estados, DF e municípios devem organizar-se, com a utilização de recursos financeiros e técnicos para tanto no âmbito da sua esfera de governo, para a consolidação da Rede SUAS no seu âmbito de atuação;
- Recomenda-se ao MDS a realização de oficinas específicas;
- Recomenda-se aos estados e ao DF co-financiar a implantação e garantir o funcionamento do sistema nos municípios (através de capacitação de recursos humanos, aquisição de equipamentos e acompanhamento); compatibilizar os sistemas estaduais ao modelo padrão definido pelo MDS; disponibilizar os bancos de dados corporativos aos municípios;

- Recomenda-se aos municípios co-financiar a implantação e garantir o funcionamento do sistema; alimentar e responsabilizar-se pela fidedignidade das informações do sistema; disponibilizar para a sociedade as informações sobre a aplicação de recurso e suas ações e monitorar e avaliar a rede socioassistencial para acompanhar a qualidade do atendimento oferecido aos usuários.

Estes resultados foram categóricos quanto à concepção que deveria nortear a gestão da informação na área e quanto aos parâmetros que balizariam o desenvolvimento das ferramentas tecnológicas específicas, visando o melhor contexto para a sua operacionalização. Delinearam respostas e definiram caminhos para arquitetar um sistema de informação para o SUAS. De fato, chama-se de sistema por conta da condição interativa e da perspectiva de rede de relações que determina em função da dependência recíproca entre um conjunto de elementos — partes ou órgãos componentes dos sistemas —, isto é, subsistemas dinamicamente inter-relacionados com a organização específica, no caso, gestores, usuários, técnicos, rede de entidades executoras de serviços socioassistenciais e a sociedade em geral.

Inovação de ordem complexa, a Rede SUAS, está sendo estabelecida em conformidade com esses pressupostos e com base nas “regras de negócio” da política de Assistência Social. É desenvolvida obedecendo a escala dos processos que cercam a realização da política em todo o território nacional. O sistema permite que a gestão da informação se realize empregando meios para compor a associação entre os compromissos firmados e normas empregadas para a realização dos serviços e benefícios e as tecnologias de informação e comunicação. Nessa liga, procura-se, substantivamente, selecionar a informação proveitosa à organização para poder definir os melhores processos, agilizar procedimentos, fluxos e facilitando, por sua vez, a tomada de decisão que afeta todas as áreas e atores envolvidos nas operações da política. Para isso, e para que haja gestão da informação, foi (e é continuamente) indispensável modificar a forma de se orientar a ação de quem a produz, de quem a armazena, de quem a organiza e a classifica no setor nas esferas de gestão, pois uma premissa fundamental para que se possa conceber um sistema de informação de uma política pública, é pensar em informação como um direito do cidadão.

Devido a sua complexidade e dimensão, a arquitetura lógica da Rede SUAS foi desenvolvida em etapas. A etapa I, já atingida em uma importante parte e em desenvolvimento em outra, contém alguns alvos primordiais, de tão urgentes:

- Geração da base de dados corporativa do SUAS;
- Provimento de mecanismos a fim de facilitar e viabilizar a coleta de dados referentes à execução direta e às transferências para a rede executora do SUAS;
- Suporte à nova sistemática do Plano de Ação e da Prestação de Contas, definidos pela NOB/2005;
- Consolidação dos relatórios anuais com as informações da execução direta e das transferências para aprovação pelos Conselhos Municipais e pelo MDS;



- Comunicação, de forma automática e em tempo real pelo portal do MDS e pelo SUASweb, dos pagamentos realizados;
- Realização de trocas e cruzamentos de dados com bases de dados externas, como as bases dos sistemas que operam o Benefício de Prestação Continuada — BPC e a base do Cadastro Único;
- Integração total entre todos os aplicativos integrantes da Rede SUAS;
- Criação do Cadastro Nacional de entidades do SUAS, e entidades cadastradas e registradas do CNAS;
- Integração dos aplicativos responsáveis pela execução financeira com o sistema SIAFI;
- Permissão de acesso direto, via Internet, aos estados, municípios e aos cidadãos em geral;
- Provimento de condições para o repasse de recursos fundo a fundo funcionar de forma regular e automática com execução financeira até o dia 10 de cada mês.

O desenvolvimento e adaptação da estrutura necessária à Rede SUAS, a fim de atender os objetivos definidos, foram idealizados a partir de soluções que ultrapassaram a adaptação dos sistemas existentes. As novas ferramentas desenvolvidas foram estruturadas e dispostas em dois grandes grupos de aplicativos ou subsistemas: o *Grupo de Suporte Gerencial e Apoio à Decisão*, essencial para a organização e administração da política pública de assistência social sob a ótica do SUAS e para o campo decisório específico da área do controle social. A aplicação estruturante desse grupo é o SUASweb, sistema em operação desde 2004. O SUASweb é o ambiente de funcionalidades específico de gestão que compreende o Plano de Ação e o Demonstrativo Sintético de Execução Físico financeira além de informações sobre as contas correntes, saldos, repasses e cadastros e a importante disponibilização da base cadastral de todos os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada — BPC, localizada por município. Esse aplicativo representa, entre outros avanços, o bloqueio da chegada de milhares de processos de planos anuais e cerca de 15 mil processos de prestação de contas dos recursos de co-financiamento por meio físico, substituídos por preenchimento *online*. Para que se tenha uma idéia da adesão ao SUASweb, dos 5.160 Planos de Ação existentes (planos municipais e estaduais) em 2005, 95,8% (4.944 municípios) foram preenchidos e aprovados pelos respectivos conselhos, que possuem senha exclusiva para a devida apreciação. É importante observar que toda a sua operação tem regulação específica, que compreende as regras do SUAS, o que é comum a todos os aplicativos da Rede SUAS.

O segundo, o *Grupo Transacional* responde às necessidades do processamento de transações financeiras da política e sua operação é vinculada às operações internas da Secretaria Nacional de Assistência Social e Fundo Nacional de Assistência Social. Isso significa a realização automatizada dos repasses de co-financiamento estritamente dentro dos prazos regulados e com uma enorme agilização desses fluxos. Para ilustrar a relevância das funcionalidades desses sistemas, as operações de

repasses que eram realizadas em dias e, por vezes, ultrapassavam meses, hoje são consumadas em horas.

A Rede SUAS é integralmente desenvolvida com os recursos do MDS, por meio da Coordenadoria Geral de Informática (CGI/MDS), cuja assídua e hábil atuação nos proporciona lograr tamanho desafio. Isso significa, entre tantas vantagens corporativas, o desenvolvimento interno dos produtos, dispensando contratos abastados com empresas prestadoras de tais serviços, bem como o desenvolvimento em plataformas mundialmente utilizadas, permitindo o crescimento das aplicações e com uso intensivo de softwares livres. Apresenta-se como um sistema multicomposto, alimentado por subsistemas dinamicamente inter-relacionados, que hoje já atendem os escopos dimensionados para a etapa I e está composta dos seguintes aplicativos, já em operação ou em desenvolvimento, projetados para atender os pressupostos acima elencados:

**O SUASweb:** sistema já em funcionamento no ambiente do MDS que vem sendo incrementado para atender os requisitos do novo modelo de gestão e as novas regras trazidas por este. Hoje está composto do plano de ação, do demonstrativo sintético físico financeiro, de informações essenciais para gestores: saldos, contas correntes, beneficiários do BPC, parcelas pagas contendo ordem bancária, data do pagamento, entre outros (sistema em funcionamento);

**O GeoSUAS, sistema de geo-referenciamento e geoprocessamento do SUAS:** sistema totalmente aberto à população através da rede mundial de computadores. Desenvolvido com a finalidade de subsidiar a tomada de decisões no processo de gestão da política nacional de assistência social e resulta da integração de dados e mapas servindo de base para a construção de indicadores. Aborda os aspectos de recuperação e cruzamento de informações a respeito das ações e programas mantidos pelo MDS e variáveis socioeconômicas, ampliando a possibilidade de utilizar-se de operações geoprocessadas para a tomada de decisões (sistema em funcionamento);

**O InfoSUAS, sistema de informações de repasses de recursos:** sistema com acesso totalmente aberto à população através da rede mundial de computadores, disponibiliza informações sobre a cobertura e o detalhamento dos valores transferidos para os municípios, organizados por eixo de proteção social e por tipo de intervenção, por ano, município, estado ou região. É um sistema-espelho das operações do SUASweb e sistema de gestão financeira (sistema em funcionamento);

**O CadSUAS, Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social:** sistema que comporta todas as informações cadastrais de prefeituras, órgão gestor, fundo e conselho municipal, rede de entidades executoras de serviços socioassistenciais e que possuem ou solicitam registro e Certificado ou Registro no CNAS e, finalmente, informações cadastrais dos trabalhadores do SUAS em todo o território nacional. O cadastro observará o aspecto corporativo entre os aplicativos da Rede SUAS (sistema já prototipado e em desenvolvimento);

**O SigSUAS, o Sistema de Gestão do SUAS:** sistema que tem como objetivo a coleta, junto aos estados e municípios, de maiores dados sobre a execução física e financeira praticada por estes. Neste sistema, os gestores municipais e estaduais po-



derão administrar e informar as diferentes modalidades de execução direta e transferências para a rede executora do SUAS com dados vinculados ao atendimento da rede. Esses dados subsidiarão a emissão de relatórios consolidados anuais para aprovação junto aos conselhos municipais, CNAS e o MDS e resultará no relatório de Gestão (sistema em prototipação);

**O SICNAS e o SICNASweb, sistema de informação do Conselho Nacional de Assistência Social:** sistema de processamento das operações referentes ao CNAS, tem um módulo de consulta web que permite o acompanhamento da tramitação dos processos de registro e certificação de entidades e impressão de certidões para interessados (módulo web já em funcionamento e módulo cliente servidor em desenvolvimento);

**O SISFAF, sistema de transferências fundo a fundo:** sistema que agiliza e moderniza os procedimentos de repasses de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos municipais e estaduais. Operacionaliza os repasses por intermédio de transferências automatizadas de arquivos para o SIAFI. Toda a base de dados de pagamentos está disponível no sistema InfoSUAS (sistema em funcionamento);

**O SIAORC, sistema de acompanhamento orçamentário do SUAS:** específico para gestão orçamentária do recurso gerido pelo Fundo Nacional de Assistência Social. O sistema interage com o SISFAF e é alimentado pelos dados exportados do SIAFI que, após o devido tratamento, são atualizados tanto no SIAFI como o SISFAF (sistema em funcionamento);

**O SISON, sistema de gestão de convênios:** é o sistema da Rede SUAS responsável pelo gerenciamento de convênios, acompanhando todo trâmite desde o preenchimento dos planos de trabalho, formalização do convênio e prestação de contas. O sistema conta com um módulo de pré-projeto (SISONweb) disponibilizado na internet para o envio dos dados do convênio pretendido pelos estados e municípios, um módulo cliente-servidor e um módulo parlamentar, para a administração de emendas parlamentares (sistemas e módulos em funcionamento).

Estão em pleno curso muitas e meticulosas operações que suplantam o histórico de iniciativas inconsistentes ou frágeis nesse campo, para, resolutamente, dedicar-se a fundamentar institucional e politicamente, como nos chama a responsabilidade, as deliberações das conferências nacionais que durante esses quase 12 anos, sensatamente, avisaram das deficiências, alertaram sobre necessidades e avistaram os potenciais da LOAS, ao realizar-se. Nesse deslocamento, fundam-se domínios inaugurais no arcabouço da gestão, que deve estar consciente e aberta às possibilidades (e desafios) do tempo presente. O uso de tecnologias de informação e comunicação é exemplo singular nesse novo alicerce. Por isso que a associação da área da política pública com tecnologia e gestão da informação é uma condição essencial, e não acessória, do Sistema Único. Como condição essencial, então, deve contribuir para o revolvimento de uma cultura raquítica de gestão, enfocada e abafada em papéis e planilhas desconexas, infóbica e morosa por concepção, e para o estabelecimento de uma lógica de ação suportada por padrões tecnológicos que incidam em

incremento e destreza para todas as operações (gestão+financiamento+controle social) que envolvem a Política Nacional de Assistência Social e formatam suas ações precípua.

Socializar o empreendimento da Rede SUAS, afora revelar seus méritos, manifesta a força de uma ação que, sendo coletiva e haurida em uma processualidade cidadã, ultrapassa projetos de governos ou interesses particulares, firmando-se como uma conquista a ser defendida, um desafio a ser arrostado e uma aquisição a ser sempre incrementada.

**Abstract:** Information management in the public politics of social assistance is introduced through the central concepts of that unheard increment for the practice of the management and social control of the politics. The information technology works out as a support for the development of the information system of the *Sistema Único de Assistência Social — SUAS (Unified System for Social Assistance)*, reaching all the sectors that work out that social right and are users of it. Rede SUAS is the information system of the SUAS, which had its former ideas discussed by municipal and state representatives aiming its building. It was projected in view with the principles of the National Politics of Social Assistance/2004 and with the SUAS Basic Operational Rule and is considered as one of the management instruments of the SUAS.

**Keywords:** Information, social assistance, management and information systems.

## Bibliografia

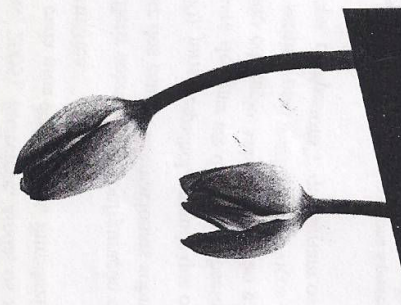
- BOURDIEU, Pierre. "A nova bíblia do tio Sam". *Le Monde Diplomatique*, ano 1, n. 4, maio de 2000. Disponível em: <<http://www.diplo.com.br/aberto/0005/indice.htm>>. Acesso em 1 de junho de 2002.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília. 2004. Disponível em <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em 1 de junho de 2006.
- IANNI, O. "As Ciências Sociais na época da globalização". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, n. 37, jun. 1998.
- MORAES, D. *O concreto e o virtual: mídia, cultura e tecnologia*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- OFICINA NACIONAL SOBRE GESTÃO DA INFORMAÇÃO EM ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1ª. 2005. Brasília. Documento final. Disponível em <[http://www.mds.gov.br/ascom/hot\\_site/Hot-suas/redesuas/publicacao\\_final.pdf](http://www.mds.gov.br/ascom/hot_site/Hot-suas/redesuas/publicacao_final.pdf)>. Acesso em 1 de junho de 2006.
- SANTOS, M. O recomeço da história. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 2000. Disponível em <[http://www1.folha.uol.com.br/fol/basil500/dc\\_3\\_1.htm](http://www1.folha.uol.com.br/fol/basil500/dc_3_1.htm)>. Acesso em 8 de junho de 2006.
- SCHAFF, Adam. *A sociedade informática*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

- SERAFIM, R. Sociedade em rede e novas tecnologias de informação e comunicação. *Revisita Intervenção Social*, nov./02, n. 25/26. Lisboa: Instituto Superior de Serviço Social, 2002.
- TAPAJÓS, L. *Calcular rotas: processo e resultados da gestão da informação do SUAS*. Brasília: Mineo., 2005.
- \_\_\_\_\_. *Informação e políticas de seguridade social: uma nova arena de realização dos direitos sociais*. São Paulo, 2003 (Tese-Doutorado-Pontifícia Universidade Católica de São Paulo).
- TAPAJÓS, L. M. S.; PAIVA, B. A. e OLIVEIRA, H. M. J. O Fórum Nacional de Assistência Social e sua expansão na rede Internet. *Caderno de Comunicação do II Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade*. Porto Alegre: CFESS-ABEPSS, 2000.



# Suas e os serviços socioassistenciais

Egli Muniz\*



**Resumo:** Este artigo tem como objetivo refletir sobre os serviços socioassistenciais no bojo do Sistema Único de Assistência Social, tendo como parâmetro a discussão do tema a partir da análise do tratamento que países da Europa vêm dando à questão no que se refere à sua natureza, tipologia e determinações territoriais. Discute ainda o papel do Estado na provisão dos serviços. Conclui que o Brasil, que há bem pouco tempo não possuía regulamentação a respeito, dá hoje a devida ênfase a essa importante forma de provisão da assistência social, embora alguns avanços sejam necessários para que se imprima maior visibilidade e identidade à assistência social em todo o território nacional, dado o seu peso na provisão dessa política.

*Palavras-chave:* Política pública; assistência social; serviços de proteção social.

\* Assistente social, doutora em Serviço Social pela PUC-SP, professora e diretora da Faculdade de Serviço Social de Bauru, Instituição Toledo de Ensino e gestora municipal de assistência social. Autora do livro *Os serviços de proteção social: um estudo comparado Brasil e Portugal*. São Paulo: Cortez, 2005.

## Introdução

O conteúdo da provisão da assistência social tem nos serviços seu foco central, porém poucos estudos existem sobre o assunto e frágil atenção lhes foi dedicada pelos órgãos encarregados da regulamentação dessa política desde a Lei Orgânica da Assistência Social.

No entanto, o Sistema Único de Assistência Social, criado pela Política Nacional de Assistência Social em vigor (2004), passou a atribuir-lhe significativa importância, suprimindo esta lacuna. Hoje, inegavelmente, pode-se falar no Brasil de uma tipologia dos serviços socioassistenciais.

O Suas rompe com a organização dos serviços com base nos segmentos populacionais (criança, adolescente, idosos, pessoa com deficiência) e os articula em redes de proteção social básica e especial, respondendo, ao lado dos benefícios, programas e projetos, à garantia das seguranças da acolhida, do convívio, da renda, do desenvolvimento da autonomia e da sobrevivência a riscos circunstanciais (NOB/Suas, 2005). Estabelece, ainda, os serviços socioassistenciais componentes de cada uma dessas redes, introduzindo significativos avanços no trato dessa temática.

Este estudo se propõe a refletir sobre a atual configuração dos serviços socioassistenciais brasileiros à luz dos estudos internacionais sobre a questão.

Demétrio Casado (1987: 150), jurista espanhol, entende que o termo “serviços sociais” pode ser usado para designar um dos seis subsectores do bem-estar social em geral, abrangendo educação, saúde, habitação e urbanismo, emprego, seguro social, e, num sentido mais restrito, os serviços sociais chamados, em grande parte da Europa, de “pessoais”, que seriam os serviços da

1. Se, de um lado, o fato de serem denominados “pessoais” confirma a presença de contatos diretos e trocas interpessoais entre os produtores e os beneficiários do serviço, de outro remete a uma característica da assistência social tradicional, que é o atendimento prioritariamente individual, caso a caso, pessoalmente. Com efeito, George e Wilding (1984), entre outros, alertam para o fato de que a terminologia reforça uma definição pessoal dos problemas, concebendo a origem dos “problemas sociais” como individuais ou oriundos da família, os quais provocam “o mau funcionamento do sistema econômico ou social”. Ressaltam que os serviços sociais operam com base na concepção de que os clientes estão “em necessidade” por causa de fatores individuais,

assistência social, nomeadamente “os serviços para crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, dependentes químicos, idosos etc., bem como os serviços para coletivos afetados por situações de pobreza, marginalidade ou emergências”.

Da mesma forma, Altuna (1996: 20-1) considera que, em sentido amplo, a expressão serviços sociais designa o conjunto de sistemas de proteção social e, em sentido estrito, refere-se exclusivamente ao sexto sistema de proteção social: o dos serviços sociais ou serviços pessoais (*servicios personales*), que é definido como “o conjunto de prestações socioassistenciais que pretendem atender e cobrir necessidades básicas dos indivíduos e grupos que configuram a sociedade”.

A Lei Orgânica da Assistência Social brasileira (1993, art. 23), por sua vez, define serviços socioassistenciais como “as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nessa lei”. Guarda alguma semelhança com os conceitos apontados, especificando tratar-se de atividades continuadas, o que imprime à definição um pouco mais de rigor.

Na verdade, a configuração de um sistema público e organizado de proteção social, e no seu bojo um sistema de serviços sociais não contributivo, destinado aos cidadãos como um direito reconhecido para todos, em um Estado social, exige um aparato legal, que se institui na Constituição do país e avança em três direções: no plano do desenvolvimento normativo, estabelecendo-se um marco jurídico que regule o setor; no plano de ordenação administrativa, definindo-se as estruturas e normas de gestão que sustentarão e darão concretude ao sistema, e, em terceiro lugar, no âmbito dos planos de ação.

Para formar um “sistema social” é necessário que se organizem em “estruturas estáveis” que se mantenham até atingir um “perfil próprio”, que obtenham um reconhecimento geral, o que inclui, indubitavelmente, um siste-

e não como resultado das contradições do sistema econômico, banalizando a pobreza e a desigualdade social. As providências são também, invariavelmente, individuais, despolitizando a questão e conduzindo à seletividade e aos infalíveis testes de meios e de recursos.



ma conceitual, burocrático, normativo e dotado de pressupostos, sob a responsabilidade do Estado e da administração pública (Altuna, 1996: 20-1).

Assim, cabe-nos aqui indagar: no Brasil existe esse marco jurídico, esse sistema conceitual, essa estrutura estável, esse perfil próprio e, consequentemente, esse reconhecimento? Existe uma nomenclatura-padrão que facilite esse reconhecimento? Como são organizados esses serviços? Possuem uma tipologia própria? Organizada com base em que critérios? Com fundamento no tipo de respostas oferecidas ou com base nas necessidades básicas atendidas ou relacionada ainda aos indivíduos ou grupos sociais alvo?

Antes de refletirmos sobre essas questões, porém, é preciso adentrar a uma discussão fundamental: o papel do Estado e da sociedade em relação aos serviços sociais. Esta temática vem se constituindo uma questão central nas últimas décadas, em que o Estado-nação passa por um processo de enfraquecimento por razões que vão desde a influência do pensamento neoliberal até os processos de globalização da economia e hegemonia do capital financeiro que movimentam quantias maiores que muitos PIBs nacionais.

### Papel do Estado e da sociedade civil em relação aos serviços sociais

Na verdade, o contexto para entender os desafios para os serviços sociais é a intensa preocupação e debate na Europa e outras partes do mundo sobre o “futuro do bem-estar”. Este debate afeta não somente o futuro dos serviços sociais, mas toda a seguridade, o que inclui a assistência social. Por várias razões econômicas e políticas, os governos estão buscando caminhos para reduzir suas despesas diretas com bem-estar de qualquer tipo e transferindo custos para a iniciativa privada, enquanto o Estado reduz os diferentes benefícios.

O *anti-welfarist*, considera Clarke (2000, et al.: 2), trata os gastos com o bem-estar social como economicamente improdutivos — um dreno na economia real — e como socialmente prejudicial — porque produz dependência cultural. O *anti statism* dominante acredita no livre mercado como o grande mecanismo regulador para alocação de recursos, bens e serviços. Sob esta ótica, o Estado é visto como um intruso no processo natural do mercado.

As implicações dessa concepção têm repercussões consideráveis para os serviços sociais. Os países estão agora, por diferentes vias, desenvolvendo “economias mistas” de serviços sociais, cunhando o termo *welfare mix*. O grande objetivo é reduzir a responsabilidade do governo em todos os níveis, desde o financiamento até a provisão direta de serviços sociais. Famílias, grupos e organizações não-governamentais, bem como agências comerciais de serviços sociais, são encorajadas a representar um papel muito mais relevante na provisão e financiamento da provisão de serviços sociais (Jarré, 1999: 12).

Esta tendência configura-se no bojo das transformações do *Welfare State*, claramente direcionadas por uma visão neoliberal na condução das políticas sociais, marcada pela sua desregulação, privatização e incremento da competição numa sociedade que não provê trabalho para todos e onde os mecanismos do mercado não poderão cicatrizar o corte profundo entre os que têm e os que não têm.

Entretanto, mais contemporaneamente, parece predominar o entendimento que, para fazer face aos novos desafios que se apresentam, o Estado deve assumir um papel ativo na provisão e manutenção dos serviços sociais.

Os caminhos que o Estado pode adotar para desempenhar esta tarefa têm sido diferentes. Contudo, parece evidente, para vários autores (Jarré, 1999; Brand, 1999, Donner-Reichle, 1999, e outros), que ele não pode se eximir das seguintes responsabilidades: a) criar e assegurar uma estrutura legal capaz de possibilitar aos serviços sociais concretizarem seus objetivos; b) garantir igualdade de acesso para todos os grupos sociais e em todo o país; c) garantir direitos e padrões mínimos; d) assegurar financiamento adequado aos serviços sociais; e) dispor sobre qual o padrão mínimo de qualidade de oferta dos serviços sociais, particularmente com um padrão mínimo de qualificação da equipe; f) estabelecer o papel das organizações lucrativas na provisão dos serviços sociais.

Enfim, o Estado deve assumir sobretudo a responsabilidade pela normatização, regulação, financiamento, monitoramento e avaliação das organizações, tarefas essas desempenhadas pelos diferentes níveis do Estado: nacional, regional e local.

Na verdade, entendemos que o papel de gestor, coordenador e de principal provedor deve corresponder à administração pública. Não se pode abrir



mão do princípio de que só o Estado pode prover um sistema de atenção que seja universal e equitativo para todos os cidadãos.

Constata-se que, no Brasil, o Estado, no campo da assistência social, tem efetivado mais intensamente o papel de normatização e regulação nos últimos anos, depois de um “quase hiato”, desde 1998, instituindo o Sistema Único de Assistência Social — Suas, por meio da Política Nacional da Assistência Social (2004), regulamentando sua estrutura de gestão e o sistema de financiamento por meio da Norma Operacional Básica — NOB Suas (2005), regulamentando o art. 3º da Loas, e lançando alguns guias normativos, a exemplo do Guia de Orientação Técnica — Suas nº 1 para a proteção básica de assistência social, entre outros.

Começa a haver no país, indubitavelmente, uma estrutura legal e um sistema conceitual bem mais consistente para a política de assistência social e, em particular, para os serviços socioassistenciais.

### Formas de organização dos serviços socioassistenciais

Para fundamentar esta discussão, fomos buscar tipologias adotadas em outros países. Embora não haja um expressivo referencial bibliográfico sobre o assunto, encontramos alguns estudos comparativos, especialmente de autores espanhóis, sobre a tipologia dos serviços socioassistenciais e sua organização territorial, os quais buscaremos apresentar.

Casado (1987: 150) considera que os serviços de saúde, educação, habitação, urbanismo e emprego adquiriram, em todo o mundo, um grande desenvolvimento e uma identidade nata. No setor dos “serviços sociais pessoais”, porém, a situação é bem distinta. “Trata-se de uma área de menor desenvolvimento do que as cidades”, afirma o autor. Outrossim, continua, “não está firmada sua identidade: prevalece a imagem de suas áreas de demanda (infância, dependência química, terceira idade etc.) sobre sua consistência técnica e organizativa” ou, diríamos, sobre a sua natureza e conteúdo.

Na sua interpretação, com a qual concordamos, os problemas que afetam toda uma coletividade de maneira permanente têm muito mais probabilidade

de impulsionar soluções estáveis de caráter coletivo. Os serviços sociais “pessoais”, ao contrário, respondem a necessidades circunstanciais de coletivos marginais, em alguma medida. Provavelmente, conclui o autor, estes são os fatores do escasso desenvolvimento e da problemática identidade deste setor do bem-estar, embora esteja no centro mesmo do bem-estar social. “Sua magnitude é menor que a proteção econômica (seguro social), sem dúvida alguma, mas sua significação é muito importante” (Casado, 1987: 152). Lembra ainda que o direito aos serviços sociais pessoais está amparado também pela Carta Social européia (cap. II, 14, *apud* Casado, 1987: 156).

O autor considera que, na Espanha, os “serviços sociais pessoais” se apresentam “como um conjunto profuso e confuso de modalidades técnicas e classes organizativas”. Ressalta, contudo, que entende ser de grande importância assinalar as necessidades dessas clientelas que serão objeto da atenção principal dos serviços assistenciais. A título de proposta, elenca as seguintes necessidades, na tentativa inegável de superar sua organização com base nos segmentos populacionais aos quais se destinam: a) problemas e necessidades familiares e ambiente familiar inadequado; b) dificuldades de acesso a atividade produtiva pelos jovens, às vezes relacionada à dependência; c) deficiências, implicando risco de marginalização; d) dependência química forte; e) delinquência e marginalização de ex-reclusos; f) marginalização por razões de gênero; g) marginalização de minorias étnicas; h) exclusão por fatores ideológicos ou políticos; e i) situações graves de pobreza, marginalização inespecífica ou emergência social.

Segundo ele, identifica, num primeiro nível organizativo fundamental, os *serviços sociais pessoais de atenção primária*, e num segundo nível, os *serviços sociais pessoais de atenção secundária*.

Além de Casado, diferentes autores espanhóis (Rubiol, 1983; Aznar Lopez, 1984; Casares, 1987; Canón, 1989; Román, Pastor e Bellido, 1996) distinguem os serviços assistenciais em *serviços assistenciais de atenção primária* e *serviços de atenção secundária*.

Os primeiros, também chamados de “serviços primários”, “de atenção geral”, “comunitários” ou “básicos”, são aqueles que “oferecem um nível de cobertura básica de conteúdo similar para todos os cidadãos” e que constituem



“a estrutura básica do sistema público de serviços sociais, o primeiro nível de atenção mais próximo do usuário, sendo sua finalidade possibilitar melhores condições de vida mediante uma atenção integrada e polivalente” (Bracho, 1996: 72) ou o ponto de acesso imediato e o grau do sistema de serviços sociais mais próximo ao usuário e ao seu ambiente familiar e social.

Os *serviços especializados ou de atenção secundária* são aqueles “dirigidos a coletivos caracterizados pela singularidade de suas necessidades” (Casares, 1987: 39), destacando os serviços especializados destinados a idosos, portadores de deficiência, dependentes químicos, crianças e adolescentes em situação de risco, portadores do vírus HIV etc.

Esta classificação acompanha, no geral, a mesma utilizada para os serviços das demais políticas, como é o caso da saúde.

Rubiol (1984: 29), que realizou um estudo comparativo sobre os serviços socioassistenciais em quinze países europeus, conclui que, nesses países, os serviços sociais de atenção primária ou básica têm em comum as seguintes atividades: informação e orientação geral sobre recursos e direitos sociais; encaminhamento aos demais serviços sociais; coordenação de grupos e programas de voluntários; atenção a idosos; assistência domiciliar, diretamente ou em parceria com outras entidades; diferentes modalidades de atenção à família; algumas formas de auxílio a “incapacitados”; ajuda a pessoas ou grupos “marginalizados” (nem sempre designados com este termo); programas de assistência econômica eventual e a coordenação dos atendimentos, articulando tanto os serviços socioassistenciais como os de saúde, educação, judiciário etc.

Segundo o modelo introduzido na Espanha, este primeiro tipo ou nível de serviços, de gestão local, caracteriza-se como atenção global e polivalente e de acesso direto para toda a população, e, portanto, não exige equipes multidisciplinares, ao contrário dos serviços de atenção secundária ou especializada, de acesso indireto, porque por meio do primeiro nível requer equipes especializadas e multidisciplinares.

Vários dos autores consultados (Bracho, 1996; Román, Pastor E Bellido, 1996; Casado, 1987; Casares, 1987) assinalam que a maioria das comunidades autônomas espanholas privilegiaram a criação, em âmbito local, de uma rede de serviços públicos de atenção primária como porta de entrada ao sistema de

serviços sociais, buscando imprimir às prestações um caráter de universalidade e globalidade.

Entre as vantagens atribuídas a esses serviços são apontadas: a facilidade de implantação, o baixo custo, a produção de efeitos em curto prazo (Casado, 1984: 18). Cañón (1989: 110) também destaca seu papel na luta contra a pobreza, pois possibilitam, em longo prazo, cobrir as necessidades vitais mínimas como condição básica para a inclusão social. Propõem-se também a suprimir as barreiras relacionadas com a vida social, reforçar a auto-estima, suprir as deficiências da formação profissional etc.

No entanto, corre-se o risco de se burocratizarem e, em lugar de respostas técnicas, acabarem distribuindo encaminhamentos e cartões de apresentação, sinaliza Casado (1984: 19) e nem sempre capacitarem os usuários a atuar em defesa de seus interesses, seja de forma individual ou coletiva, conforme Cañón (1989: 110).

Quanto aos serviços sociais de atenção especializada, tradicionalmente eram orientados para a internação em regime residencial. Atualmente, segundo Román, Pastor e Bellido (1996: 217), as comunidades autônomas propõem que a atuação profissional dos serviços sociais deve ser dirigida no sentido de favorecer a autonomia pessoal, priorizando a atenção na própria comunidade, articulada a apoios à família, procurando não desarraigar o indivíduo de seu entorno. No entanto, como isto nem sempre é possível, a tendência predominante é que esses centros sejam de dimensões reduzidas, semelhantes a um ambiente familiar, próximos aos núcleos de moradia, de modo que seja possível a participação na vida do bairro e a inserção no entorno.

Casado (1984: 16-8) analisa as vantagens e desvantagens desses serviços. Como vantagens aponta a qualidade técnica e de rendimento que a especialização possibilita, além de gratificar os profissionais pelo fato de lhes oportunizar segurança técnica e a aquisição de um *status* profissional distinto. Aponta, contudo, alguns nós críticos, entre os quais o fato de esses serviços possuírem menos “clientes” do que os de atenção primária, o que fatalmente limita sua quantidade e, em consequência, os distancia da maior parte da população demandária. Considera ainda que sua eficácia é limitada aos casos multidimensionais ou aos projetos pluridimensionais. Caso contrário, pode



estigmatizar o usuário, que “sai dele com uma etiqueta de marginal, desta ou daquela categoria, estampada em sua consciência (que se reflete na da sociedade)” (Casado, 1984: 17).

Analisando os conteúdos homogêneos das leis autonômicas de serviços sociais vigentes à época na Espanha (1987), Román, Pastor e Bellido (1996) concluíram que as necessidades básicas reconhecidas como direitos sociais para toda a população são: informação e orientação, um entorno de convivência adequada e integração social. Consequentemente, as prestações comuns que deverão ser garantidas pelos serviços sociais municipais são: “informação e orientação”, “ajuda em domicílio, alojamento e convivência” e “prevenção da marginalização e inserção social”.

Como “equipamentos básicos”, foram estabelecidos os centros de serviços sociais, os albergues e os centros de acolhida.

Parece-nos que esta tipologia, organizada com base nos tipos de necessidades atendidas ou riscos cobertos, e não em relação aos segmentos populacionais atendidos, tem alguns nexos comuns à proposta de Sposati, apresentada já em 1996, relacionada às seguranças que os serviços assistenciais devem proporcionar a determinadas necessidades ou situações de vulnerabilidade ou riscos, incorporadas pelo Suas, representando um grande avanço na superação da organização dos serviços socioassistenciais em torno da sua “cliente”. Para Sposati, organizar os serviços na ótica da população demandatária significa olhar a assistência social como uma política voltada para os “necessitados”, e não para as necessidades e demandas dessa população.

Por outro lado, analisá-la pela ótica das necessidades que a população lhe apresenta significa conceber a assistência social como uma política com conteúdo específico, com um campo de provisão próprio. Isto significa a ruptura com as formas de concebê-la como política transversal às demais, delas processante, ou ainda uma política voltada exclusivamente para a pobreza. Em outras palavras, significa colocar a assistência social no mesmo patamar das demais políticas, e não como sendo de caráter supletivo ou complementar.

O Suas incorpora esta proposta e estabelece as garantias da proteção social providas pela assistência social: a garantia da segurança da acolhida, do convívio social, de rendimentos, do desenvolvimento da autonomia e de sobrevivência a riscos circunstanciais.

A *segurança da acolhida* supõe o provimento de hospedagem e de serviços de recuperação, reabilitação e retorno à normalidade do habitar, possibilitando cobertura a situações de vulnerabilidades produzidas por invalidez, deficiência, velhice ou infância, pela violência, ausência de referências ou parentesco, maternidade, morte etc.

Por sua vez, a *segurança do convívio social* objetiva “criar oportunidades de encontro, de criação de vínculos, de desenvolvimento e decisão coletiva sobre a vida e a qualificação do viver” (Sposati, 2001: 71-5).

A *segurança de rendimentos* representa a garantia de sobrevivência digna para todos, independentemente de suas limitações para o trabalho ou pelo desemprego, não se constituindo em compensação do valor inadequado do salário mínimo.

A *segurança do desenvolvimento da autonomia* objetiva proporcionar um conjunto de condições básicas para que o indivíduo possa potencializar suas capacidades, seu *empowerment*, para confrontar-se com as exigências que lhe são feitas.

Por sua vez, a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais garante os apoios em bens materiais e pecúnia, necessários nas situações de urgência e emergência pessoais e sociais.

Relacionando, poderíamos afirmar, sem necessidade de maiores explicações, que as seguranças de *acolhida* e *convívio* condizem com as prestações de *alojamento* e *convivência* estabelecidas pelos autores espanhóis. A prestação da *inserção social* equivaleria, acreditamos, às seguranças de *rendimento* e *desenvolvimento da autonomia*.

Carvalho (2002) adota uma classificação que objetiva agregar os serviços com base no conceito de proteção social a pessoas em situação de risco pessoal ou social. Afirma que cabe à assistência social:

a) A gestão de benefícios, serviços ou programas assistenciais de *proteção social especial*, à *grupos em situação de risco pessoal*: serviços asilares para crianças, idosos, abandonados ou pessoas sós; albergues para migrantes, itinerantes ou sem-teto; casas abertas e serviços para meninos e meninas de rua. Parece-nos que são serviços destinados à acolhida.



b) Os serviços de proteção voltados para a inclusão social de grupos em risco social, os quais objetivam processar a inclusão de seu público-alvo nas demais políticas públicas, no mundo do trabalho e na vida comunitária/societária. São serviços que privilegiam processos de ampliação do universo informacional/cultural; fortalecimento de vínculos relacionais; desenvolvimento da autonomia; organização de grupos e movimentos locais de conquista de bens e serviços; organização de microempreendimentos produtivos, sociais ou relacionais geradores de trabalho e renda, participação, convivência. Cita como exemplo os serviços socioeducativos destinados a crianças e adolescentes provenientes de famílias de renda baixa, oferecidos no período complementar à escola; os serviços voltados a jovens com precária inserção no mundo societário e do trabalho, destinados a assegurar-lhes acesso a oportunidades culturais e tecnológicas, bem como os plantões/serviços de atendimento psicossocial, econômico e advocatício a famílias em situação de vulnerabilidade.

c) Acrescenta ainda as ações assistenciais de urgência social que visam o atendimento a populações vítimas de calamidade pública ou de emergência social e que processam benefícios e serviços de abrigamento, alimentação, reposição de condições mínimas necessárias para sobrevivência e apoio imediato (Carvalho, 2002).

O Suas incorporou a terminologia “rede de proteção social básica” e “rede de proteção especial” na mesma linha da proposta espanhola, similar à de Carvalho. A proteção social básica destina-se aos indivíduos em situação de vulnerabilidade social pela pobreza, privação de renda ou de acesso aos serviços sociais básicos e/ou ainda pela fragilização dos vínculos familiares. A proteção social especial tem como alvo os indivíduos em situação de risco pessoal ou social instalado, implicando situações de violação de direitos e/ou de exclusão social, pela ruptura de vínculos.

### Determinações territoriais

Observa-se uma preocupação, em vários países europeus, com a distribuição espacial, demográfica e administrativa dos serviços socioassistenciais.

150

Surgem aí diferentes questões: limites mínimos e máximos de população atendida, abrangência territorial máxima, prioridade entre os critérios de afinidade econômica ou cultural.

Rubiol (1984), na citada pesquisa desenvolvida nos países europeus, analisando a organização territorial dos serviços assistenciais constata que, em geral, eles são geridos pela administração municipal e organizados com base em equipes que podem deslocar-se, em forma de grupos móveis, situados em equipamentos próprios ou partilhados com outros serviços.

Na Itália, desde o início dos anos 1970, relata a autora (1984: 35-7), foi realizado um grande esforço para reordenar sobre uma base local descentralizada e operativa a enorme complexidade, superposição e falta de coordenação anterior dos serviços denominados no país de socioassistenciais, devido à existência de cerca de 70 mil organizações dedicadas a esses serviços.

Por outro lado, a existência de 8 mil municípios, com um contingente populacional que vai de apenas algumas centenas até vários milhões de habitantes, realidade que se aproxima bastante da brasileira, tem dificultado a provisão de serviços uniformemente adequada para todo o território italiano.

Nos anos 1970, uma das fórmulas utilizadas foi a criação de consórcios socioassistenciais para a provisão conjunta de diversos serviços de saúde e socioassistenciais, posteriormente regulados por lei e transformados em associações intermunicipais, funcionando com êxito em algumas regiões, como a Toscana. A Lei de Reforma Sanitária de 1978 previu que o âmbito geográfico da unidade sanitária local, que é uma estrutura político-administrativa, abrangesse de 50 mil a 200 mil habitantes, embora, na prática, o número médio de habitantes atendidos pelas unidades locais seja de 60 mil a 70 mil. Determinou ainda sua subdivisão em “distritos de base”, que consistem em estruturas técnico-funcionais para a provisão de serviços de primeiro nível e que abarcam um mínimo de 5 mil habitantes até um máximo de 50 mil, embora não tenham sido implantados em todas as regiões italianas, à época.

A organização territorial francesa tem como divisão básica a “circunscrição de serviço social”, que é um núcleo de serviços polivalentes articulada a serviços sociais especializados. As circunscrições são divisões administrativas com uma população de 40 mil a 60 mil habitantes, que consistem em um

151



instrumento para o estudo das necessidades da área e para a coordenação de todos os seus serviços sociais. Contam com um assistente social coordenador e assistentes sociais especializados em infância, terceira idade, higiene mental e outros trabalhadores sociais — educadores, assistentes familiares etc. —, que em geral dispõem de um lugar de encontro e trabalho comum.

As circunscrições se subdividem em setores, que abrangem uma população cuja estimativa varia de 3 mil a 5 mil habitantes, mas que, na realidade, atinge cifras maiores. A finalidade da subdivisão em setores é assegurar que toda a população possa ser atendida por uma rede de assistentes sociais polivalentes, que nem sempre são funcionários públicos, mas de entidades “semipúblicas”, ainda que a coordenação, a organização territorial e a definição das linhas de ação sejam de competência da administração pública.

Desde os anos 1970, a Inglaterra e o País de Gales possuem uma só rede pública de serviços sociais de atenção primária, sob a jurisdição dos Departamentos de Serviços Sociais das Autoridades Locais. Para a atenção primária, os departamentos dividem seu território em subzonas, que correspondem a bairros nas grandes cidades ou a um conjunto de pequenos municípios nos condados,<sup>2</sup> que abrangem entre 50 mil e 60 mil habitantes, sendo que cada subzona dispõe de um equipamento que, segundo a Lei dos Serviços Sociais das Autoridades Locais, deve ser de fácil acesso para o público.

Cada subzona conta com uma equipe mais generalista, constituída de um grupo de recepção e de “casos rápidos” e uma ou várias equipes para casos de longa duração. Os assessores especializados em ajuda em domicílio, em famílias substitutas, em trabalho comunitário, serviços para a primeira infância e outros ficam no Departamento Central.

Rubiol (1984: 43) assinala que há uma tendência de diminuir ainda mais o território de jurisdição dos serviços de atenção primária, denominados *patch*, buscando uma proximidade ainda maior entre os profissionais e a população, o que proporciona melhor possibilidade de trabalho em equipe e maior partici-

2. A organização territorial na Inglaterra compreende 32 distritos de Londres, 36 distritos das seis grandes áreas metropolitanas e 39 condados, os quais abrangem a população rural e a urbana.

pação da população. No entanto, não há unanimidade em torno desse enfoque, pela exigência de aumento do número de profissionais e até mesmo porque, segundo alguns, poderia gerar uma invasão na vida privada dos cidadãos.

Existe, portanto, em todos esses países, uma relativa coincidência com relação ao número de habitantes abrangidos pela administração desses serviços, que é de 40 mil a 70 mil habitantes. Porém, como se viu, a abrangência em termos de área espacial e critérios para territorialização é bastante diversificada. No entanto, parece predominar a tendência de se obedecer à organização administrativa dos territórios.

Casado (1984: 20) destaca que, a seu ver, as várias alternativas de distribuição espacial desses serviços podem ser representadas em duas tendências. A primeira poderia identificar-se com a imagem de um centro ou equipamento físico, centralizando meios e recursos humanos e técnicos necessários para desenvolver o conjunto de funções e atividades previstas, operando em uma localidade, com a vantagem da visibilidade do serviço perante a população. A segunda poderia associar-se à idéia de coordenação de recursos dentro de um setor territorial ou, em outras palavras, sua articulação em rede, com a vantagem do pluralismo e da economia de recursos, porém havendo dispersão geográfica e institucional, acarretando dificuldade de interconexão.

Vale lembrar que Rubiol (1984) considera que muito mais importante do que determinar o número ideal de habitantes por zona, seria a coincidência com a existência de outros serviços sociais, de saúde, educação, segurança pública etc., sinalizando uma perspectiva de articulação, que hoje chamá-riamos de “redes de serviços”.

Vemos que no Brasil o Suas também adota o princípio da territorialização para a função da proteção social básica. O equipamento físico que centraliza meios e recursos humanos e técnicos operando sobre uma localidade é representado pelo Centro de Referência de Assistência Social — Cras, unidade pública estatal que funciona com “porta de entrada” da rede de serviços socioassistenciais do território. Tem a vantagem de abarcar também a segunda tendência apontada por Casado, pois cumpre a atribuição, fundamental, de articular a rede local de serviços socioassistenciais, o que significa romper com a fragmentação, a sobreposição e a duplicidade de esforços e de recursos,



sempre tão condenada, especialmente no campo da assistência social, mas tão difícil, até então, de ser concretizada.

O fato de necessariamente constituírem-se em unidades públicas estatais coloca o Estado num papel de centralidade, como gestor e articulador da rede socioassistencial, que pode ser formada por serviços governamentais ou não-governamentais.

Deve-se observar ainda que os Cras assumem, de acordo com as normas estabelecidas pela Secretaria Nacional da Assistência Social, várias das atribuições distinguidas nas comunidades espanholas para os serviços de atenção básica ou primária, como: “prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência; articular com a rede de proteção social local” (PNAS, 2004: 35); encaminhar a família e indivíduos para a rede de serviços socioassistenciais (Guia Suas nº 1, 2005: 17).

Deve-se lembrar ainda que para a proteção social especial o Suas cria o Centro de Referência Especializado de Assistência Social — Creas, garantindo que a porta de entrada e a articulação da rede de proteção social especial sejam, também, concretizadas por uma unidade da administração pública.

No âmbito da proteção social básica, o Suas determina que cada Cras referência de 2.500 a 5 mil famílias, dependendo do porte do município, número pouco menor do que o praticado nas comunidades européias, o que é oportuno, se considerarmos que as dimensões da vulnerabilidade brasileira são extremamente superiores às da Europa. Este modelo agrega ainda outras vantagens apontadas pelos autores espanhóis, como o fato de facilitar o acesso à população e sua participação.

### Considerações finais

Esse panorama do “estado da arte” em relação à natureza, tipologia e determinações territoriais dos serviços socioassistenciais em alguns países nos permite buscar entender e analisar os serviços assistenciais brasileiros.

Do estudo, podemos concluir, em relação ao papel do Estado e da sociedade, que o primeiro tem um papel de centralidade na regulação das políticas sociais, o qual não pode ser exercido nem pelo mercado, nem pela sociedade.

Mesmo no contexto de crise do Estado de Bem-Estar Social, apontando para o *welfare mix* ou *welfare pluralism*,<sup>3</sup> ou para o princípio da subsidiariedade, entendida aqui como a complementaridade da família e sociedade civil na provisão do bem-estar social, o Estado pode, de fato, desempenhar o papel central de reglamentação, direção, coordenação, implementação, incentivo e parte substancial do financiamento das políticas sociais, no caso em estudo, da assistência social. E ressaltamos que quando falamos em Estado, estamos, no caso do Brasil, nos referindo às suas expressões nacional, estadual e municipal.

No que se refere à reglamentação, imprescindível para que se estabeleça um sistema conceitual válido para todo o território nacional, constata-se a necessidade e a importância de uma lei nacional que regule os serviços socioassistenciais, estabelecendo princípios e linhas gerais de ação, garantindo a isonomia entre os municípios e a universalização de direitos.

Esses parâmetros deverão necessariamente estabelecer uma tipologia e nomenclatura válida para todo o território nacional, de forma a dar visibilidade e publicidade a essa parte relevante da provisão da assistência social, estabelecendo ainda os riscos ou necessidades a que deverão dar cobertura, constituindo, dessa forma um “sistema conceitual, burocrático, normativo e dotado de pressupostos, sob a responsabilidade do Estado e da administração pública”.

Como assinalamos, o Suas, e a normatização que o seguiu, possibilitou grandes avanços neste sentido, estabelecendo as necessidades ou riscos a que respondem, bem como sua tipologia.

No entanto, outras medidas são necessárias para que esses avanços sejam garantidos. É preciso dar-lhe força de lei, a exemplo do Sistema Único de Saúde — SUS (Lei nº 8.142, 1990), da Política Nacional do Idoso (Lei nº 8.842, 1994 e Decreto nº 1.949, 1996), da Política Nacional da Pessoa com Deficiência (Lei nº 7.853, 1989 e Decreto nº 3.298, 1999).

É necessário ainda estabelecer um aparato normativo que conceitue e caracterize os principais serviços socioassistenciais. Portugal, por exemplo, no

3. No dizer de Abrahamson (1995), “o *welfare pluralism* se consolida quando o mercado, o Estado e a sociedade civil jogam importante papel na provisão do bem-estar, algumas vezes como complementares e frequentemente como combinação”.



documento Carta Social, apresenta toda a rede de serviços socioassistenciais portugueses, conceituando e caracterizando cada um deles, além de padronizar sua nomenclatura para todo o território nacional. Isto garante, sem dúvida alguma, visibilidade, reconhecimento e, conseqüentemente, identidade para esses serviços, e para a própria assistência social, se considerarmos, como temos ressaltado, seu peso na provisão dessa política.

Nesse país, alguns dos serviços mais demandados são regulamentados por atos oficiais específicos, que os conceituam, estabelecem seus objetivos, público-alvo, principais atribuições e padrões mínimos de qualidade relativos a pessoal, procedimentos e instalações. Deve-se ressaltar que a tarefa de estabelecer também padrões mínimos de qualidade válidos para todo o país ainda está por acontecer. Registramos algumas frágeis tentativas nesse sentido por parte da Secretaria Nacional de Assistência Social em anos anteriores, mas estas careceriam de continuidade.

Não poderíamos deixar de lembrar também da questão do financiamento, uma das atribuições centrais do Estado, nas suas três esferas. É preciso reconhecer que ainda é extremamente frágil o sistema de financiamento para os serviços socioassistenciais brasileiros. Deve-se destacar que tivemos um grande salto no financiamento dos benefícios, mas para que se garanta a concretização do SUAS e das redes de proteção social básica e especial em cada município, exige-se que as esferas nacional e estadual passem efetivamente a co-financiar os serviços de forma mais consistente.

A NOB/Suas estabeleceu critérios de distribuição dos recursos dessas esferas bastante justos. No entanto, o volume de recursos ainda é extremamente exíguo. Os incentivos para que os municípios implantem o sistema e assumam a gestão plena ainda são extremamente frágeis, e o percentual de municípios contemplados com recursos do Paif para implantação da Proteção Social Básica é ínfimo. Por outro lado, as regras para aplicação desses recursos tornam impraticável a execução direta dos serviços por parte das prefeituras municipais.

Isto faz com que o Suas seja implantado apenas aqueles municípios cuja administração seja efetivamente comprometida com os direitos sociais das populações mais vulnerabilizadas.

156

Caminhamos a passos largos nesses últimos anos, mas é preciso continuar para recuperar o tempo perdido.

Só assim poderemos garantir que no Brasil se consolide um sistema conceitual, uma estrutura estável, um perfil próprio e, conseqüentemente, o reconhecimento dos serviços socioassistenciais e da assistência social como política pública, com um campo de provisão próprio, alicerçada de direitos.

**Abstract:** The present article has the purpose of considering the social work services within the Integrated Welfare System in Brazil. It employs as parameter the core discussion involving the analysis of treatment that the European countries have been spending on this matter regarding its nature, typology, and territorial determinations. Also, the role of the State with respect to the provision of such services is also a topic of discussion. The conclusion reveals that in Brazil, where until recently there was no regulations concerning this matter, is granted now with appropriate emphasis on this important form of social work assistance. It is though recognized that some arrangements are still necessary in order to allow greater distinctness and identity to the welfare system in reach of the whole nation, considering its significance in this political perform.

**Keywords:** public politics, social assistance, social protection services.

## Bibliografia

- ABRAHAMSON, R. B. *Servicios sociales: planificación y organización*. Valência: Mestra, 1995.
- ALTUNA, M. A. El trabajo social y los servicios sociales. In: BRACHO, M. del C. e FERRER, J. G. *Administración de bienestar social*. Madri: Siglo Veintiuno de España Editores, 1996.
- AZNAR LOPES. Instrumentacion juridicoadministrativa de los servicios sociales de atención primaria: reflexiones en torno a la otra autonomia. In: Jornada Nacionales de Estudio del comité Español de Bienestar social, II. *Los servicios asistenciales y sociales de atención primaria*. Madrid: Marsiega, p. 14-23, 1984.
- BRACHO, M. del C. Régimen jurídico de los servicios sociales en España. In: BRACHO, M. del C. e FERRER, J. G. *Administración de bienestar social*. Madri: Siglo Veintiuno de España Editores, 1996.

157



- BRAND, R. Social Services and Subsidiarity in the Federal Republic and the voluntary sector. *Report on a Special information Session*. Nova York: United Nations Commission for Social Development, 37<sup>th</sup> session, 1999.
- CANÓN, E. Los Servicios sociales públicos y la pobreza. In: VI Jornada de Estudio del Comité Español para el Bienestar Social. *La pobreza en España de los '80*. Madrid: Acebo, 1989.
- CARVALHO, M. C. B. *A rede de assistência social nos municípios*. São Paulo: Cenpec, 2002. Mimeografado.
- CASADO, D. Cuestiones en torno a los servicios asistenciales y sociales de atención primaria. In: JORNADAS NACIONALES DE ESTUDIO DEL COMITÉ ESPAÑOL DE BIENESTAR SOCIAL, II. *Los servicios asistenciales y sociales de atención primaria*. Madrid: Marsiega, 1984.
- \_\_\_\_\_. e GUILLÉN, E. *Introducción a los servicios sociales*. Madrid: Acebo, 1987, 227 p.
- CASARES, F. Estudio comparado de las leyes autonómicas de servicios sociales. In: COMITÉ ESPAÑOL DE BIENESTAR SOCIAL. *Aplicación de las leyes de servicios sociales*. Madrid: Marsiega, 1987.
- CLARKE, J.; GERWITZ, S. e MCLAUGHLIN, E. *Reinventing the Welfare State*. Londres: Sage Publications, 2000. 267 p.
- DONNER-REICHLE, C. Basic Social Services: Challenges for the cooperation between government and civil society. In: UNITED NATIONS COMMISSION FOR SOCIAL DEVELOPMENT, 37<sup>th</sup> session. *Report on a Special information Session*. Nova York, fev. 1999.
- GEORGE, V. e WILDING, P. *The impact of social policy*. Londres: T. J. Press, 1984. 295 p.
- JARRÉ, D. Challenges for Social Services in the member states of the European Union. In: FRAMEWORK OF THE UNITED NATIONS COMMISSION FOR SOCIAL DEVELOPMENT. *Report on a Special Information Session*. Nova York: German Federal Government, 1999.
- ROMÁN, M. A. M.; PASTOR, T. M. P.; BELLIDO, H. R. Sistema público de servicios sociales en España. In: BRACHO, M. del C. e FERRER, J. G. *Administración de bienestar social*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 1986. 292 p.
- RUBIOL, G. *Los servicios sociales II: leyes de servicios sociales en Europa*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 1986. 292 p.
- \_\_\_\_\_. Los servicios sociales de atención primaria en algunos países europeos. In: Comité Español de Bienestar Social. *Los servicios sociales de atención primaria*. Madrid: Marsiega, 1984.
- SPOSITI, A. (org.). Mínimos de ciudadanía. Acciones afirmativas de enfrentamiento a la exclusión. *Núcleo de Seguridad e Asistencia Social*. São Paulo: Pontificia Universidade Católica de São Paulo, v. 4, 1994, 91 p.
- \_\_\_\_\_. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, 2001.
- Leis e normas
- BRASIL. Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990. SUS. *Coletânea de Leis*. Conselho Regional de Serviço Social — 10<sup>ª</sup> Região. Porto Alegre, 2000.
- \_\_\_\_\_. Lei Orgânica da Assistência Social. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 7 dez. 1993.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso. *Coletânea de Leis*. Conselho Regional de Serviço Social — 10<sup>ª</sup> Região. Porto Alegre, 2000.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999. Regulamenta a Lei nº 7.853 de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa com Deficiência. *Coletânea de Leis*. Conselho Regional de Serviço Social — 10<sup>ª</sup> Região. Porto Alegre, 2000.
- \_\_\_\_\_. Política Nacional de Assistência Social. Aprobada pelo Conselho Nacional de Assistência Social em 2004. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, nov. 2004.
- \_\_\_\_\_. Norma Operacional Básica — NOB/Suas. Aprobada pelo Conselho Nacional de Assistência Social em 2005. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, nov. 2005.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Guia de Orientação Técnica* — SUAS n. 1. Proteção Básica de Assistência Social. Brasília, out. 2005.



# Avaliação da política de assistência social no Brasil neoliberal: instrumento de controle exercido pela população ou sobre a população?

Adriana Amaral Ferreira Alves\*

**Resumo:** O presente estudo voltou-se para os atuais processos de avaliação da Política de Assistência Social no Brasil, que reeditam os tradicionais procedimentos técnico-operativos de controle administrativo-contábil, não tomando como parâmetros os fundamentos constitucionais e a Lous. Tendo por base o materialismo histórico, procurou-se construir algumas reflexões sobre a condução teórico-metodológica dessas avaliações, no sentido de reorientá-las no exame da realidade e transformá-las em meios capazes de subsidiar a luta coletiva pelo redirecionamento ético-político da assistência social.

**Palavras-chave:** Política social; assistência social; avaliação.

\* Bacharel em Serviço Social pela Faculdade de Serviço Social de Caratinga, mestre em Serviço Social pela UFRI. Docente do curso de Serviço Social da Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC/Vale do Aço, desde 2003.

## ANEXO J

A perspectiva de empreender uma análise sobre os processos avaliativos da política de assistência social no Brasil advém da potencial viabilidade de este instrumento, se pautado em relações democráticas e em valores emancipatórios, tornar-se um dos canais possibilitadores do controle social a ser exercido pelos setores populares sobre a esfera pública.

Julgase que o tema tratado neste estudo constitui-se, entre outras observações, em ícone de interesse profissional, por ser a assistência social um espaço privilegiado de atuação do Serviço Social. Neste sentido, procurou-se contribuir para uma nova leitura e entendimento sobre a avaliação da política de assistência social, buscando, inclusive, lançar luzes para a construção de um caminho que subsidie a estruturação de processos avaliativos capazes de melhor orientar o planejamento e a execução desta política, em consonância com os interesses das classes que delas dependem, o que iria de encontro com os propósitos democráticos para a viabilização e a ampliação da participação popular nos processos políticos decisórios, conforme a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993.

### 1. O sistema de avaliação da política de assistência social no contexto brasileiro neoliberal

A questão da avaliação de políticas sociais, não tendo constituído uma tradição da administração pública brasileira, teve maior relevância a partir da década de 1980, em decorrência das exigências advindas dos organismos internacionais no que se refere à apresentação de resultados para se garantir o financiamento de programas e projetos sociais.

Examina-se que o padrão histórico que tem caracterizado a realização das políticas sociais no Brasil — seletivo, fragmentado, excludente e setorializado — requer a condução de uma gestão comprometida com processos avaliativos que não se limitem somente ao controle de resultados quantitativos, mas sobretudo qualitativos, que expressem a mediação do que mudou no grau de qualidade de vida, no acesso à renda e trabalho, no nível de politização e de ocupação dos espaços públicos pelos usuários desses serviços, entre outros aspectos. E, neste sentido, Cardoso (1998: 48) problematiza a questão, uma vez que “partindo-se do princípio de que a qualidade de vida não é definível a partir de critérios científicos ou técnicos, a discussão deve ser remetida, então, para o âmbito político”, o que tem a ver com a dimensão pública de determinada política, diferenciando-a de ações executadas por âmbitos privados ou “público não-estatais”, os quais não são submetidos às pressões políticas das reivindicações populares.

Teoricamente, a avaliação é uma das etapas das políticas sociais, destinada a indicar sua reformulação, seja durante sua implementação, seja depois. Histori-



camente, os tipos de avaliação previstos pelo governo brasileiro são eventuais e informais, apenas se importando com indicadores que denotem a relação custo-benefício e que apresentem “resultados positivos” de relevância quantitativa. Neste sentido, o controle previsto pelo governo visa ao enfraquecimento de mecanismos de participação democrática, especialmente quanto ao controle social exercido pelas camadas populares sobre os processos decisórios das políticas governamentais. É, pois, sob estas circunstâncias que ficam comprometidas as ações de avaliação da assistência social, o que dificulta ainda mais a sua configuração como política pública, ficando restrita a ações pontuais, imediatas, sem um controle permanente, sobretudo em sociedades extremamente preocupadas com o impacto eleitoral.

A partir do governo FHC (e com nítida continuidade no governo Lula) assiste-se a uma radical alteração em relação aos direitos sociais que, na Constituição de 1988, são considerados “direito do cidadão e dever do Estado”, tendo sido transformados em barganha para o mercado, ao passo que o Estado desobriga-se de um dever constitucional.

No governo FHC, sobretudo, as formas de controle das ações estatais voltaram-se para critérios de eficiência, ou seja, para a relação custo-benefício, impedindo a polemização pública sobre iniciativas que intensificaram o processo de exclusão social, num momento de retrocesso histórico no que se refere às conquistas sociais. Assim sendo, a ofensiva neoliberal tem como principal alvo os direitos sociais universalizados pela Constituição de 1988, aos quais é atribuído um caráter de excesso que “sobrecarrega” o Estado, “dificultando” o processo decisório e “saturando” a agenda pública de gastos sociais. A este contexto o Estado se refere como situação de “ingovernabilidade”, em que a despolitização das expressões da “questão social” e a “desconstitucionalização” de certos direitos sociais apresentam-se como solução.

No que se refere à política de assistência social, os desdobramentos desta conjuntura política e econômica são ainda mais trágicos, por ainda não ter consolidado um lugar de reconhecimento no âmbito da seguridade social, ao ser entendida como um campo de ajuda à pobreza, não coexistindo com o direito ao trabalho, além de servir para enfraquecer o potencial político-transformador da luta dos trabalhadores. Na contramão desta tendência, o Sistema Único de Assistência Social — Suas — é regulamentado em 2004, como uma nova forma de orientação estratégica da política de assistência social, inovando ao dar ênfase à avaliação como um dos pilares de sustentação de sua estrutura técnico-operativa.

“A formulação e a implantação de um sistema de monitoramento e avaliação e um sistema de informação em assistência social são providências urgentes e ferramentas essenciais a serem desencadeadas para a consolidação da Política Nacional de

Assistência Social — Suas. Trata-se, pois, de uma construção prioritária e fundamental que deve ser coletiva e envolver esforços dos três entes da federação.” (Brasil/PNAS, 2004: 58)

Em atendimento às sucessivas e insistentes deliberações das conferências nacionais de assistência social, desde a primeira realizada em 1995 à quarta realizada em 2003, objetiva-se a implantação de um sistema oficial de monitoramento e avaliação que possibilitasse a mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos planos de assistência social; a transparência; o acompanhamento; a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos em contribuição com a formulação e execução da política nas três esferas de governo (Brasil/PNAS, 2004: 59).

A Política Nacional de Assistência Social — PNAS/2004 — refere-se aos campos da informação, monitoramento e avaliação, dando-lhes “um sentido técnico e político”. Até hoje, quando muito, a avaliação da assistência social só tem ocupado o lugar técnico-operacional, sob uma perspectiva instrumentalista, racional-burguesa. “Trata-se de pensar políticas de monitoramento e avaliação como técnicas de ampliação e de fortificação do campo da assistência social” (Brasil/PNAS, 2004: 14). Contudo, esta perspectiva de superação dos procedimentos tradicionais ainda não se consolidou de fato, estando apenas definida no nível da proposta de mudança contida na PNAS/2004 e na NOB/2005.

A organização de uma política de avaliação que pudesse ser desenvolvida no interior do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome — MDS —, atuando junto aos programas de assistência social e de segurança alimentar, demandou a formação de uma infra-estrutura político-administrativa a partir da criação de órgãos e técnicas de pesquisas, gestão da informação, construção de indicadores, publicação de resultados, análise, formulação e execução da política de monitoramento e avaliação. Assim, anteriormente à deliberação oficial do SUAS, o MDS vem construindo um sistema de avaliação e monitoramento centrado na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação — Sagi, desde janeiro de 2004, criada juntamente com o ministério. Trata-se de uma estrutura burocrática, dispondo de certas modalidades do pensamento técnico-científico, constituído na esfera do poder, como ramificação da estrutura estatal, onde “ocorre o sistemático encadeamento recíproco das relações políticas e econômicas no nível das decisões” (Ianni, 1979: 316).

À Sagi cabe direcionar os processos de avaliação e monitoramento das políticas e programas de desenvolvimento social do MDS, controlados no âmbito das respectivas secretarias finalísticas: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar — Sesan; a Secretaria Nacional de Assistência Social — SNAS; a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania — Senarc. A Sagi não atua diretamente com os municípios, tendo sido estruturada para conduzir os processos de avaliação



ção e monitoramento apenas em nível nacional. A estrutura organizacional da Sagi é subdividida em três departamentos: Departamento de Avaliação e Monitoramento; Departamento de Gestão da Informação e Recursos Tecnológicos e Departamento de Formação de Agentes Públicos e Sociais.

A experiência da Sagi no âmbito das ações de avaliação e monitoramento foi recentemente divulgada nacional e internacionalmente por meio da publicação do *Management of Social Transformations Programme — Most*,<sup>1</sup> realizada em parceria entre o MDS/SAGI e a UNESCO, representando a primeira edição da série especial sobre experiências governamentais brasileiras em políticas públicas no Brasil. Nesta publicação, são apontadas duas inovações primordiais trazidas pela instituição do Sistema de Avaliação e Monitoramento do MDS — SAM:

“[...] primeiro, na perspectiva da institucionalização da função da avaliação e monitoramento como parte do processo de gestão dos programas; segundo, na perspectiva do *accountability*, por meio da publicização de indicadores de monitoramento, publicação dos resultados de estudo de avaliação e disponibilização à comunidade científica dos microdados da pesquisa”. (Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa, 2006: 11).

O *accountability* refere-se à “responsabilidade de prestar contas”, em nome da demonstração de uma demagógica e protocolar “transparência e confiabilidade”. Na verdade, a intenção não é dar visibilidade a indicadores que possam instigar a crítica e a insatisfação popular mediante a realidade trágica escondida por trás das ações do governo. A publicização de dados e informações governamentais dá-se de maneira falaciosa, pois são ressaltados, com toda ênfase, os números de atendimentos, o volume dos gastos, a quantidade de programas e serviços, mas não se revelam o caráter pontual dos atendimentos, a insuficiência dos recursos frente às reais demandas da população, ao lado da falta de priorização de demandas face à escassez de recursos, o sucateamento dos programas e serviços prestados, mascarando a verdadeira intencionalidade do Estado burguês, que não é a de possibilitar que os segmentos pauperizados tenham sua condição de classe subalternizada suprimida, mas para que apenas sejam servidos à ordem social burguesa e se conformem com suas condições de vida, sem que se altere o *status quo*.

Neste sentido, o conteúdo das avaliações feitas sob o financiamento do MDS segue um curso notadamente operacional, com críticas reduzidas, além de pouco

1. O Most é um programa de investigação social, criado pela Unesco em 1994, que “tem por objetivo principal construir pontes entre a pesquisa, os formuladores de política e tomadores de decisão e a prática, subsidiando o desenvolvimento de políticas públicas eficientes que, de fato, possam transformar a realidade dos países.” (Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa, 2006: 5).

ênfaticas e evidenciadas, esgotando-se na análise do programa definido como objeto de avaliação, o qual é apreendido de forma autonomizada, sem ser compreendido como uma ação inscrita em uma política social mais ampla e complexa. Dito de outro modo, os programas sociais são avaliados estritamente com relação à sua lógica interna, no sentido de dar visibilidade aos resultados imediatos de maior robustez quantitativa, sem fazer nenhuma referência a parâmetros advindos das legislações que orientam (ou pelo menos deveriam orientar) a organização da política de assistência social, ou mesmo à formulação original dos programas sociais, como no caso do Programa Fome Zero.

Constata-se, portanto, que, no âmbito da administração pública brasileira, o sentido social e político da avaliação de políticas sociais vêm depois do sentido econômico que lhe é atribuído, qual seja: o controle do gasto público não no sentido da priorização no direcionamento dos recursos, mas para o corte dos investimentos no setor social. Este é o caráter utilitário da avaliação de políticas, programas e projetos para o Estado neoliberal. Para o sistema capitalista, a avaliação é tomada como instrumento de controle sobre o setor social, no monitoramento das mudanças sociais controladas, pois, sob a lógica do capital, busca-se um desenvolvimento econômico em confluência com uma estabilidade econômica e social dentro da ordem.

A avaliação é atribuído um caráter funcional, sendo tomada como um mecanismo de construção de variáveis que representem “situações sociais-problema”, tratadas no nível do “ajustamento”, da “integração”, sem sequer fazer referência aos fatores estruturais determinantes. Obviamente, se as demandas forem abordadas como condições advindas de uma sociedade desigualmente estruturada, as ações públicas certamente seriam voltadas para provocar alterações estruturais na sociedade, colocar em xeque a ordem social burguesa e eliminar a distância historicamente cavada entre política social e política econômica. Isto, na verdade, corresponde a um outro projeto societário pautado na primazia da emancipação humana e política dos sujeitos. É claro que, no contexto inalterado do projeto neoliberal burguês, não é esta a função atribuída às políticas sociais, mas exatamente o contrário.

Na verdade, a avaliação contém em si sentidos antagônicos e colidentes, podendo ser tomada como instrumento meramente técnico, como também, ao inverso, ser concebida e realizada enquanto processo político transformador e de caráter público. Trata-se, porém, de apropriações distintas acerca da avaliação: a *primeira* no sentido estritamente instrumental e tecnológico para servir a anseios operacionais burgueses; a *segunda* dar-se-ia no sentido de se fazer da avaliação um canal aberto à participação popular para fornecer elementos que pudessem subsidiar uma leitura crítica da realidade, sem os fetiches que a ideologia dominante utiliza para ocultar as origens de classe das expressões da “questão social”.



É claro, porém, que a avaliação, ainda que utilizada sob uma perspectiva apenas instrumental, tem o seu significado político, que obviamente é aquele que atende aos objetivos da racionalidade burguesa para a preservação da ordem social vigente. Da mesma forma, a avaliação que se processa como uma ação política em que se encontram subsídios de fomento à contestação da sociedade burguesa não perde o seu sentido técnico-operativo. A diferença é que, neste caso, o sentido técnico-operativo serve ao objetivo político da avaliação, e esta se torna muito mais política do que técnica.

Por tudo isso, na medida em que os processos avaliativos são realizados, propõem-se direções teóricas, metodológicas, objetivos e diretrizes político-econômicas que podem preservar e aperfeiçoar as relações e estruturas de dominação burguesa como podem, de uma outra forma, contribuir para fomentar e instigar a luta política de segmentos sociais progressistas que buscam o fim da sociedade de classes.

Em fidelidade a uma opção política crítica, a avaliação de políticas sociais precisa ser concebida em suas dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa, que exercem uma complementaridade entre si, sem que haja o superdimensionamento ou o isolamento de nenhuma delas. Neste sentido, as avaliações são aqui concebidas como processos que refletem a unicidade entre teoria e prática, em uma relação complexa e contraditória, que se manifesta em momentos distintos: a *decisão de avaliar*; o *planejamento da avaliação*, a *execução da avaliação*, a *consolidação das conclusões analíticas expressas no relatório final*, a *publicização das análises construídas no processo avaliativo*. Compreende-se, pois, que todos estes momentos específicos do processo têm um cariz ético-político, acompanhado obviamente de aspectos teórico-metodológicos e técnico-operativos, sendo que este último não pode ser dissociado do processo, como também não se pode superdimensioná-lo, tomando-o como fim primeiro e último de uma gestão controladora.

O rigor *teórico-metodológico* nos processos de avaliação é condição fulcral para serem reconhecidos como processos também de produção do conhecimento científico. Porém, se a este aporte teórico-metodológico não for acrescido uma também rigorosa aproximação com a realidade, reconhecida em sua dinâmica de histórico-dialética, iluminada por uma definição político-ideológica que tem a ver com os interesses dos segmentos sociais majoritários, estar-se-á diante de avaliações improdutivas em termos de contribuições para a transformação social.

O caráter *ético-político* da avaliação é o que mais se tem negligenciado/anulado, considerando-se a ética e a política que estão ligadas a um projeto social progressista. Assim, as avaliações atualmente desenvolvidas têm tido um sentido inócuo para os usuários, conselheiros, trabalhadores da assistência social, sujeitos que deveriam ser privilegiados neste processo. Em termos éticos e

políticos, as atuais avaliações não têm contribuído para, de fato, iluminarem uma interpretação crítica da realidade e alimentar a movimentação política dos segmentos sociais progressistas, ligados particularmente à luta pela efetivação da assistência social como política pública. Ao contrário, a avaliação é tomada como um mecanismo de manipulação do real, dando um sentido falacioso à aparência das situações concretas, impossibilitando o fortalecimento de consciências críticas sobre os fenômenos sociais vinculados à política de assistência. O que se tem, de fato, é o aperfeiçoamento e a modernização tecnológica da avaliação, como um dos recursos do aparelho burocrático-estatal, habilmente manejado para contornar inquietações político-sociais que possam ameaçar a hegemonia do Estado que se mantém inalterado, no sentido de reproduzir uma ética e uma política organicamente vinculadas aos interesses da elite burguesa.

Como elemento indispensável à constituição dos processos de avaliação, o aspecto *técnico-operativo* tem sido superdimensionado nas atuais avaliações realizadas sobre a política de assistência social. Daí o caráter essencialmente tecnicista atribuído aos atuais processos avaliativos, cujas abordagens unilaterais feitas aos programas do governo, apreendidos em sua lógica interna, desprendida da dinâmica histórica da sociedade, dá o tom pragmático que reduz a avaliação a um lugar servil na dinâmica operacional-burguesa. O outro lugar que os aspectos técnico-operativos deveriam ocupar nos processos avaliativos refere-se àquele que pudesse viabilizar “um atento acompanhamento histórico da dinâmica da sociedade” (Iamamoto, 1998b: 52), servindo como campo de mediações entre o arsenal teórico-metodológico e a definição ético-política que orientam as avaliações, e a realidade concreta em que são executados os programas e projetos sociais do governo. A investigação, como uma das ações de caráter técnico-operativo das avaliações, deveria possibilitar a leitura de situações singulares concretas, mas sem uma finalização em si mesmas, isto é, contextualizando-as na dinâmica dos processos sociais globais que se particularizam nessas realidades. Além disso, não estamos falando aqui de um conjunto de técnicas predefinidas a serem mecanicamente aplicadas à realidade, sem que haja uma correlação ético-política e teórico-metodológica que também não se dá de forma harmônica, mas dialeticamente.

Em suma, no sentido de ultrapassar as atuais tendências da avaliação de políticas públicas é preciso, pois, espreitar um debate que possibilite a participação dos setores sociais progressistas envolvidos na luta pela efetivação das políticas sociais na perspectiva do direito, considerando que não bastam procedimentos técnico-burocráticos e a observação de critérios econômicos e numericamente mensuráveis. É preciso que se conjugue a isto uma análise política, que não se atenha a resultados imediatos, restritos a determinada localidade, sem considerar as determinações macrosociais; ou que sejam generalizados, sem contem-



plar as questões singulares de cada território, para que seja possível um movimento de mediação com o contexto social mais amplo, elencando as questões estruturais que se refletem em circunstâncias singulares e incidem sobre a efetividade de determinada política pública.

## 2. Fundamentos constitucionais e Loas: parâmetros básicos ou secundários nas atuais avaliações da política de assistência social?

No atual contexto, as avaliações desenvolvidas pelo MDS têm, evidentemente, demonstrado a eficácia dos programas sociais, mas não quanto às reais necessidades e aspirações da população, e sim quanto às necessidades e aspirações do Estado capitalista que inequivocamente visa à manutenção do *status quo*, sem que isto, é claro, manifeste suas contradições ontológicas e interfira na hegemonia burguesa. Os problemas verificados por estas avaliações nos processos de execução dos programas sociais são apontados meramente como decorrência de inoperâncias técnico-administrativas; sem fazer nenhuma relação crítica com o modelo econômico vigente no país. Na verdade, não existem parâmetros criteriosamente construídos com base nas legislações nacionais que definem a política de assistência social, a Constituição Federal e a Loas, que permitiriam uma análise em que se pudesse mediatizar o conteúdo jurídico-político dos direitos sociais, as ações concretas efetivadas no âmbito do Estado burguês e as reais necessidades de reprodução material e social da população usuária.

A avaliação é realizada de forma fragmentada, pois é feita uma avaliação específica para cada tipo de aspecto que envolve o programa, sem o considerar em sua totalidade. Então, há dois momentos de fragmentação nesse processo: quando se analisa determinado aspecto do programa, descolado dos demais, então se perde a noção de totalidade no interior do próprio programa; quando se avalia o programa descolado da política de assistência social e das demais políticas sociais e dos demais programas sociais que constituem as outras políticas. As avaliações dos programas sociais vinculados ao Programa Fome Zero, por exemplo, não têm sido realizadas sob o enfoque de sua interface com a política de assistência social. Não têm sido confrontados os objetivos do Programa Fome Zero como os objetivos da Loas e da Constituição Federal de 1988, e seus desdobramentos concretos na realidade social a partir das ações do MDS. Essas avaliações ainda não têm respondido como anda a articulação da assistência social junto às demais políticas sociais, como a política de segurança alimentar, a política de saúde, a política de educação e a política de geração de emprego e renda.

O que se pretende com as metodologias de avaliação comandadas pelo órgão oficial do governo é, pois, dar visibilidade aos níveis de satisfação e gratidão

declarados pela população que não é instigada a pensar criticamente sobre os programas pelos quais é atendida, mas apenas responder a questionamentos que não vão além da lógica aparente dos programas. Então, é claro que os sujeitos atendidos pelo Programa Bolsa-Família, por exemplo, vão se declarar satisfeitos e gratos com o programa se antes, em muitos casos, não possuíam nenhuma fonte de renda fixa e estavam expostos aos riscos vitais da pauperização absoluta. Também não irão analisar que a sua situação de pobreza advém de uma condição de classe que não é alterada pelo Bolsa-Família, sendo apenas minimizados os flagelos de sua situação de pauperismo, já que não são preparados pedagógica e politicamente para emitir qualquer opinião crítica que vá macular a “boa imagem” do programa, sob o medo e o risco de dele serem excluídos. Ademais, estes sujeitos abordados pelas pesquisas avaliativas não são chamados a entender os programas como direitos historicamente conquistados e, portanto, a se posicionar como cidadãos que devem exercer a cobrança e a fiscalização sobre as ações públicas, mas, ao contrário, são posicionados como receptores de “favores” de um Estado “complacente”, e aí devem ficar para que não seja alimentado seu potencial histórico transformador.

Neste sentido, verifica-se que os processos de avaliação, inscritos na dinâmica da “racionalidade burguesa”, passam a se constituir no interior da divisão sociotécnica do trabalho, tornando-se um procedimento técnico-burocrático centralizado no órgão oficial designado pelo Estado para este fim, a Sagi/MDS. Assim, a tarefa da avaliação é conduzida pelos intelectuais do poder, ainda que realizada por institutos de pesquisa externos ao ministério. Então, os atores que estão na ponta da execução dos programas derivados da política de assistência social não são chamados a protagonizar esse processo, apenas são alocados num primeiro momento como fornecedores de informações específicas de determinados contextos e, num segundo momento, são posicionados como receptores passivos e acríticos de dados e informações aos quais é dada a aparência que mais convém à hegemonia burguesa. Não há, portanto, uma integralidade entre conhecimento e ação.

Podese afirmar, portanto, que a avaliação, da forma como vem sendo concebida e efetivada no âmbito do MDS, não traz nenhuma perspectiva de mudança social, reforçando a lógica tecnocrática que sempre caracterizou o planejamento econômico-social no Brasil: a defesa do sistema vigente. Todavia, a avaliação, situada no campo do planejamento econômico-social, além de uma técnica de gestão, aqui a tomamos sobretudo como um “instrumento da luta política entre as classes sociais, os principais agentes de mudança social no capitalismo” (Bierrenbach, 1987: 10).

O MDS tem preconizado que “a política de monitoramento e avaliação tem como diretriz contribuir para o aprimoramento da gestão pública, fornecendo elementos [...] para o exercício do controle social sobre as políticas públicas”



(Art. 8º Portaria nº 329, de 11/10/2006/Brasil/MDS, 2006). Mas como garantir o controle social se as avaliações não produzem análises que irão desmistificar a realidade? Na verdade, a tão propagada preocupação com o controle social é subjugada à preocupação central do MDS, através da Sagi, qual seja: criar “as condições técnicas e operacionais para a efetividade de sua gestão”.

No âmbito do Estado burguês, as avaliações obviamente não são desenhadas para privilegiar os ângulos da democratização e do protagonismo político das coletividades nos processos decisórios, os quais supostamente deveriam alimentar. Não se promove o controle da sociedade sobre as ações públicas, mas se recriam formas de controle, dominação e “policiamento”, mormente sobre os usuários dos programas sociais. Os atuais processos de avaliação em geral têm atribuído aos programas sociais uma aparência empírica que escamoteia o seu conteúdo contraditório e tenso, sendo conduzidos de modo “despolitizado e despolizante” (Montaño, 2003: 273).

Conforme a Loas, o Conselho Nacional, os Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social são os mecanismos de participação e controle que a sociedade dispõe para reivindicar a garantia do direito à assistência social, marcando uma das dimensões da relação Estado/sociedade civil, nos processos de formulação e implementação desta política (Art. 17/Loas). Neste sentido, poderiam ser vinculados às avaliações realizadas no âmbito do MDS indicadores que pudessem verificar se a democracia participativa tem sido reforçada no âmbito da assistência social; se a autonomia dos conselhos tem sido viabilizada, sendo garantido seu papel de acompanhamento, controle e reivindicação na gestão da assistência; se a participação dos usuários nos conselhos tem sido fomentada; se tem havido a constituição de sujeitos sociais ativos nestes espaços; se as conferências municipais têm sido organizadas como espaços concretos de defesa da assistência social na perspectiva do direito, propícios para a publicização das avaliações da política de assistência social.

Verifica-se, por todo o exposto, que a ruptura da avaliação com suas formas tradicionalistas, anunciada na PNAS/2004 e na NOB/2005, não tem sido integralmente realizada, uma vez que continua sendo apropriada de forma utilitarista, em função de exigências prático-imediatas para a correção de ocasionais “desajustes” operacionais nos programas de assistência social. Ora, se a avaliação é um instrumento que tem suas raízes constitutivas no interior da malha tecnocrática erguida em meio às relações econômicas e às lutas de classes historicamente determinadas, a inversão de seu papel estritamente ligado à racionalidade instrumental burguesa, para ocupar um lugar de contribuição à abertura político-democrática do governo, não se dará espontaneamente se as condições políticas objetivas para favorecer este processo não forem provocadas pelos setores sociais progressistas.

### 3. A avaliação da política de assistência social orientada pelo materialismo histórico

Estando as políticas sociais situadas no contexto contraditório das relações sociais do mundo capitalista, este estudo vem fundamentar a afirmação de que a teoria social marxiana fornece os elementos que irá possibilitar o alcance dos fatores que organicamente vinculam os fenômenos aparentes à estrutura histórica da sociedade burguesa. Portanto, tomando por base as categorias de análise advindas do pensamento crítico-dialético para se pensar a avaliação de políticas sociais, considera-se a dimensão econômica da realidade como variável dominante, mas se destaca a sua dimensão política não descolada, é claro, dos aspectos econômicos, sociais, culturais e ideológicos. Neste sentido, fez-se a abordagem da avaliação como um processo político e contraditório, por envolver interesses de classe antagônicos que ou contestam ou reforçam a dimensão econômica de acumulação e concentração de capital.

Cumprir, pois, situar a avaliação no campo da instrumentalidade, que pode servir tanto à razão instrumental como à razão dialética. Neste sentido, tomando por base a teoria social de Marx, “toda forma de objetividade humana carece de meios, instrumentos e modos específicos para se concretizar” (Guerra, 2005: 161). Portanto, o primeiro ato histórico é a produção de meios que permitam a satisfação das necessidades humanas, para que os homens tenham “condições de viver para poder ‘fazer história’”. A produção da própria vida material constitui um fato histórico, “uma condição fundamental de toda a história que se deve, ainda hoje como há milhares de anos, preencher dia a dia, hora a hora, simplesmente para manter os homens com vida” (Marx e Engels, 2002: 21).

Partindo destes pressupostos, a instrumentalidade que serve aos homens para controlar a natureza e converter os objetos naturais em meios para o alcance de suas finalidades, por sua capacidade teleológica, “é transposta para as relações dos homens entre si, interferindo em nível da reprodução social” (Guerra, 2000: 55), expressando-se mais evidentemente nas relações de compra e venda da força de trabalho humana. Neste ponto, “a instrumentalidade convertida em instrumentalização das pessoas, passa a ser condição de existência e permanência da própria ordem burguesa, via instituições e organizações sociais criadas com este objetivo” (idem). Continuando, a autora elabora a compreensão de que “a instrumentalidade, enquanto categoria constitutiva do ser social, incorpora o modo de existência dos homens na sociedade capitalista” (Guerra, 2005: 162), onde os instrumentos e técnicas transformam-se em mediações reificadas.

É, pois, nestá lógica instrumentalista que se situa a avaliação de políticas sociais, a qual, quando existente, está “fortemente dirigida para a consecução de fins e processos imediatos, muito mais do que para o conhecimento das reais



condições de mudança” existentes na realidade concreta (Santos, 1999: 115). Então, a formalidade produzida no âmbito do sistema dominante que se mantém organicamente vinculada à racionalidade burguesa faz com que a produção do conhecimento tenha um caráter meramente operacional. Essa lógica formal corresponde, pois, às tradicionais práticas institucionalizadas, caracterizadas por procedimentos etapistas, cuja sucessão linear do “diagnóstico, planejamento, execução e avaliação”, em relação ao controle das expressões da “questão social”, concebidas como “situações sociais problema”, leva a uma reiterada esquematização nutrida pela tecnocracia institucional.

Sob este “formalismo etapista” (Faleiros, 1995), as pesquisas avaliativas limitam-se a aspectos meramente descritivos, estatísticos e cronologicamente lineares, captados por um sofisticado esquema metodológico dito neutro, isento de valores e concepções de mundo que pudessem contaminá-lo em sua cientificidade. A tendência é, pois, a produção de pontuações aparentes, descoladas de uma visão de totalidade, destituídas de sua estrutura constitutiva e relegadas a uma abordagem microscópica do real, que as tornam presas a fragmentos e singularidades, isso decorrente da constante preocupação com o desenho rigoroso de etapas e momentos para a manipulação de variáveis.

Inscrita nesses aspectos constitutivos da sociedade capitalista contemporânea, produzidas no âmbito da racionalidade formal, as avaliações da política de assistência social, apresentam interpretações deformadas sobre a realidade, que é apreendida da forma mais pertinente à ideologia burguesa, qual seja: a forma aparente, convertida em fetiche “ao conceder-lhe uma autonomia e universalidade que não possui” (Coutinho, 1972: 25 *apud* Guerra, 2005: 17). Os avaliadores tendem a estabelecer uma relação causal, direta e unidimensional entre as ações do programa, projeto, serviço ou benefício que detêm como objeto de avaliação, sendo os dados apreendidos do real imediato, entendidos como formas dadas, acabadas e inertes. Nesta visão de causa e efeito, concebe-se os desdobramentos das ações públicas como auto-explicativos, “abstratizados das demais determinações que conformam os processos sociais” (idem: 171).

Seguindo por este caminho, permanece-se na exterioridade dos fenômenos sociais, eliminando as particularidades que os vinculam à dinâmica geral das relações sociais constitutivas da ordem burguesa. Verifica-se, ainda, na realização das avaliações da política de assistência social, a processualização de “operações lógico-formais”, que não mantêm uma vinculação com os processos sociais reais em seu movimento contraditório. A não-apreensão da dinâmica dialética que está ontologicamente vinculada aos processos sociais que perpassam a política de assistência social evidencia que as avaliações têm sido realizadas a partir de uma direção política conservadora e antidemocrática e de um ponto de vista essencialmente vinculado à classe burguesa.

Então, o caminho inverso a se perseguir é o da razão dialética que “incorpora a contradição, o movimento, a negatividade, a totalidade, as mediações, buscando a lógica de constituição dos fenômenos, sua essência ou substância” (Guerra, 2000: 61). Nesta perspectiva de aproximação do real, permite-se cultivar uma visão de totalidade que vá reconstruir, na esfera do pensamento, as relações mais profundas da complexidade social.

Tais pontuações permitem, pois, afirmar que, ao se apreender a avaliação de políticas sociais como um instrumento a ser constituído e manejado numa perspectiva dialética crítica, de inspiração marxiana, obtém-se um canal para a análise e desvendamento dos fenômenos sociais, “em suas múltiplas relações com o movimento da sociedade enquanto totalidade histórica”, de onde podem emergir “parâmetros objetivos, calcados na realidade”, que servirão de base para a reorientação das ações públicas, mais além do “reformismo institucional”, como alternativa supostamente suficiente para o enfrentamento da pobreza” (Iamamoto, 1998b: 11).

Na perspectiva do materialismo histórico, as políticas sociais não podem ser avaliadas à margem dos processos econômico-políticos, devendo, portanto, ser incorporada à avaliação a “crítica contemporânea da economia política no capitalismo tardio” (Montaño, 2003: 270). Pois no sistema capitalista a vida humana é subjugada aos interesses e necessidades de reprodução do capital, sendo a política social mero derivado da política econômica, considerando que “não há Planejamento Social sem uma Política Econômico-Social que o inspire” (Bierrenbach, 1987: 16). Assim, pode-se dizer que “os dois momentos da realidade (o econômico e o político) estão sempre imbricados, determinando-se mutuamente” (Ianni, 1979: 307), o que permite concluir que a “degradação entre realidade e pensamento é fruto da desarticulação entre o econômico e o político, cujo veio mais comprometido do ponto de vista teórico-metodológico e político recai na supressão da particularidade, pela incorporação linear e mecânica de realidades sociais, econômicas e políticas diferenciadas” (Menezes, 1998: 52). Logo, considerando que as políticas sociais são funcionais ao capital, não se pode pensar nas descoladas das regulamentações macroeconômicas, pois “não existe por um lado política econômica e por outro lado políticas sociais” (Netto, 2003: 13).

Neste sentido, para que as avaliações da política de assistência sejam fiéis à historicidade da vida social, é absolutamente necessário que os avaliadores estejam atentos às mudanças operantes no tecido social, sobretudo no que se refere às novas determinações históricas da “questão social”, “complexificada nas suas formas de expressão, ao mesmo tempo em que aprofunda-se a sua *radicalidade, tornando-se transversal às mais variadas dimensões da vida* das classes subalternas” (Iamamoto, 2001: 21).

Da orientação teórico-metodológica advinda do materialismo histórico, os avaliadores podem extrair categorias de análise do real que lhes permitirão, a



partir do cotidiano, do imediato, reconstruir na esfera do pensamento as leis gerais que constituem e movimentam os processos sociais. Neste sentido, situar a avaliação de políticas sociais no campo da instrumentalidade, sendo esta aqui reconhecida como “campo de mediação e instância de passagem” (Guerra, 2000: 60), significa dizer que por intermédio dela é possível realizar o movimento de “dessingularização” dos fenômenos sociais, em sua aparência alienante, desenvolvendo, portanto, um sentido reflexivo na apreensão das mediações ontológicas para a reconstrução da realidade concreta. Este enriquecimento da avaliação torna possível, através dela, construir representações sobre as políticas sociais, e sobre a assistência social em particular, que evidenciem as contradições e mediações ocultas em sua aparência, ao desmistificar, a partir de uma interpretação teórica crítica, as relações entre Estado e sociedade civil que se particularizam nas diversas conjunturas, mas que são ontologicamente determinadas pelas leis históricas tendenciais, essencialmente processuais e dinâmicas, resultantes do movimento contraditório entre complexos que constituem a totalidade social. Então, se a avaliação é tomada neste sentido, é também produção do conhecimento, condição necessária para as mudanças políticas e culturais.

Todavia, a avaliação como processo comandado pelos intelectuais do poder, que descarta de cena os cidadãos, sobretudo os usuários dos programas que deveriam ser sujeitos privilegiados neste processo, apesar dos baixos níveis de instrução que acarretam a dificuldade de acesso e apreensão das informações oficiais repassadas pelos programas, representa uma forma particular de “anulação política da classe operária”, ao acobertar “sua contradição histórica com o poder” (Martins, 2002: 18 *apud* Macedo e Brito, 2004: 80). Desta forma, a ausência de protagonismo político desses indivíduos, seja pela concentração arbitrária do poder político no Estado burguês, seja pela inexistência de uma cultura de participação política no interior da sociedade civil, especialmente no âmbito das classes subalternas, anula o seu potencial transformador, sendo levados a se adaptarem passivamente aos contextos históricos que têm favorecido a dominação burguesa.

O que se verifica é um movimento advindo do interior da classe dominante, representada pelo Estado que, a todo momento, institui mecanismos que estreitam ainda mais os canais de participação popular no âmbito da gestão pública, em que os dirigentes falam e decidem pelos usuários. Como, então, as camadas sociais subalternas poderão ocupar os espaços “abertos” pelo Estado, para o exercício do “controle social”, no caso particular da avaliação de políticas sociais, se não são preparadas para verdadeiramente ocupar esses espaços como sujeitos coletivos, conscientes da sua condição de classe? As trajetórias de vida desses sujeitos são inequivocamente marcadas pela ausência de uma formação política que lhes dessem condições de construir uma consciência crítica sobre a posição subalternizada que ocupam na sociedade, já que a eles nunca chegaram in-

formações claras sobre seus direitos, sobre os espaços legítimos que poderiam e deveriam ocupar como cidadãos para a defesa de interesses coletivos. Enfim, esses indivíduos sempre foram “excluídos das oportunidades de fazer história” (Martins, 2002: 18 *apud* Macedo e Brito, 2004: 102), sendo chamados à resignação política, ao conformismo com suas condições de vida, à internalização acrítica de comportamentos socialmente desejáveis, cujas intencionalidades mediatas estão diretamente relacionadas à reprodução da hegemonia burguesa, através de mecanismos de cooperação camuflados pela imagem “democrática e transparente” que encobre o Estado no processo de reprodução ampliada do capital.

Então, se a avaliação for orientada por uma referência teórico-metodológica de cariz transformador, a aproximação junto ao real deve se realizar em meio a um processo dialético de negação e superação, confrontando a a-historicidade e a parcialidade, que a aparência dos fenômenos lhes atribui, como se fossem regidos por leis próprias, autodeterminadas. Sob estas indicações, é condição fulcral à sustentabilidade teórico-metodológica desse processo a aproximação direta com as condições de vida das classes subalternas, descobrindo suas estratégias cotidianas de luta e resistência à dominação que aniquila sua liberdade, sua autonomia e suas possibilidades concretas de emancipação humana e política. Portanto, saber como vivem e o que pensam as famílias atendidas pelos programas de assistência social é condição salutar para a apreciação da política frente às reais necessidades de reprodução material e social desses grupos. Do contrário, a distância que existe entre os que estão de fora, formulando e executando as ações de assistência social, e os sujeitos abordados como meros “beneficiários”, receptores passivos das ações do Estado, tende a impossibilitar a interpretação das relações sociais que perpassam a vida desses sujeitos.

Assim, para se pensar na avaliação das ações constitutivas da política de assistência social, nesta perspectiva, é preciso fazer uma leitura do real em sua totalidade, abordando as bases universais sobre as quais se constituem a sociedade de capitalista, considerando-a em sua expressão atual, decodificando seus rebatimentos no Brasil e nos contextos particulares das regiões e microlocalidades onde são executados os programas, projetos, serviços e benefícios da assistência social. Nesta direção, é preciso conhecer a fundo as particularidades da formação social, política, econômica e cultural destes contextos onde se situa o fundamento das relações de força, poder e subordinação que aí se manifestam e que vão incidir diretamente sobre os processos de execução das ações públicas, em seus desdobramentos mais gerais e em seu impacto nas condições de vida dos sujeitos, seja nos aspectos objetivos, como também nos políticos, sociais, culturais, morais e ideológicos. Portanto, os processos de avaliação da política social, aqui entendidos como *locus* de produção do conhecimento na perspectiva crítica, deve propiciar a “dessingularização” dos fenômenos sociais para a ultrapassagem de sua aparência imediata inicial, aproximando-se da totalidade social, mas em um



movimento dialético de retorno à esfera do singular, como “concreto pensado”, com todas as suas determinações essenciais.

Para Marx, o particular, como instância onde se processa a vida cotidiana, é um campo pleno de mediações, instância de passagem do universal ao singular e vice-versa. O particular não é um campo fixo; é um campo de movimento, pleno de determinações, que permite a apreensão do fenômeno tal como ele se configura a partir das determinações universais, de acordo com a interlocação dos “fios” que constituem o real (a política, a economia, a cultura, o social etc.). É justamente no particular que se situam os processos de avaliação da política de assistência social, constituindo-se como campo repleto de mediações, que poderão ser apropriadas pelos avaliadores para reconstruir racionalmente os processos sociais determinantes das demandas encaminhadas à assistência social e dos rebatimentos desta política na totalidade da vida dos sujeitos, no sentido de penetrar a sua aparência e desvendar a lógica que os movimenta.

Conforme Marx (1977: 218-219, *apud* Montañó, 2003: 269), na concepção dialética, o concreto é tanto o ponto de partida como o resultado do processo de conhecimento. Então, neste sentido, as avaliações são canais de aproximação junto à realidade, permitindo o desvendamento de sua aparência reificante, para de sua essência extrair elementos que poderão servir para fundamentar a construção de contrapropostas às ações governamentais no âmbito da política de assistência social, de forma que não reiterem práticas pontuais e imediatistas, mas que estejam voltadas para a transformação das condições de vida da população usuária, não em seus aspectos imediatos, mas em sua essência e fundamento, com um sentido claramente de classe: o da classe proletária. Portanto, se a avaliação é conduzida pela razão dialética, poderá ser transformada em instrumento capaz de reproduzir o real, no nível da consciência e das reflexões, como “concreto pensado”, tendo, pois, neste momento, reconstruído seu objeto de investigação.

Neste sentido, numa perspectiva político-democrática, a avaliação da política de assistência social deveria passar a constituir as condições institucionais facilitadoras de uma participação popular de cariz progressista, sob uma “nova racionalidade, desta vez subordinada aos interesses das classes trabalhadoras e aos princípios ético-políticos da justiça social, da liberdade e da democracia” (Paiva, 2000: 86). Pois se considera que a tomada de consciência por parte das classes subalternas poderá ser fomentada a partir de elementos de reflexão e criticidade sobre a realidade objetiva, a partir de determinada opção ideológica e determinada inserção de classe que se desdobram e se reforçam por meio do conhecimento teórico desmistificador do real, rompendo com o fetiche, a reificação e a alienação da cotidianidade, o que se materializa no “despertar para uma tomada de posição no contexto social” (Bierrenbach, 1987: 25). Trata-se de um processo de engajamento político que se dá por intermédio de ações transformado-

ras, refletidas e conscientes — a *práxis* — “relação complexa e contraditória entre teoria e prática” (idem: 29).

A ênfase no caráter político das avaliações está relacionada a uma compreensão de política, no sentido gramsciano. Ou seja, no lugar do determinismo econômico em que os sujeitos resignam-se a uma subalternidade política, concretiza-se o momento ético-político em que as classes dominadas saem da passividade e da alienação e alcançam o nível superior da manifestação de consciências políticas críticas, deixando de aceitar “a subordinação que a ordem capitalista impõe a amplos estratos da população” e, assim, de ser “massa de manobra” dos interesses das classes dominantes” (Simionato, 1993: 119).

Sob esta perspectiva, no caso particular das avaliações, os sujeitos que as realizam e os sujeitos que delas se apropriam poderiam contribuir para a criação de um novo consenso, distinto do consenso dominante, no que se refere à manifestação de críticas propositivas acerca da política de assistência social, em reforço aos interesses da coletividade. Ampliar o acesso a informações e fomentar sua interpretação crítica em processos de gestão e avaliação são condições para que os indivíduos sociais possam “lutar e interferir na alteração dos rumos da vida em sociedade” (Iamamoto, 1998a: 69).

Tem-se, contudo, a clareza de que a proposta de avaliação apresentada neste estudo só será materializada em determinados contextos político-econômicos, cujas formas de gestão tenham um sentido verdadeiramente progressista, onde a avaliação deixe de ser mero procedimento técnico-operativo para se tornar um canal democrático e politicamente legitimado pela participação popular. É claro que isto está condicionado a diversos fatores de ordem cultural, social e política particulares de determinadas conjunturas que não irão se alterar naturalmente, mas pela ação coletiva de sujeitos comprometidos com a ética da democracia, a ser materializada pela abertura dos canais de interferência popular nas decisões públicas.

#### 4. O assistente social como possível avaliador da política de assistência social

A transformação dos processos avaliativos em processos político-democráticos é uma demanda que está nitidamente vinculada ao projeto ético-político do assistente social. Na verdade, trata-se de uma “demanda socioprofissional” (Pontes, 1997), ou seja, que se constitui para além das requisições institucionais, já que a avaliação, no âmbito institucional, geralmente não passa de procedimentos obrigatórios, como parte da arquitetura burocrática da instituição. Portanto, para que a avaliação seja tomada como demanda socioprofissional pelo assistente social é preciso que haja um movimento de reconstrução das demandas cotidianas,



bem como reelaboração das intervenções a elas encaminhadas, no sentido de romper com os limites estritamente burocráticos, imediatos e formais.

Soma-se a isso o fato de que a pesquisa e o estudo no processo de formulação das políticas sociais são procedimentos que não se encerram, pois constituem “uma exigência permanente de avaliação e aperfeiçoamento das estratégias implementadas” (Paiva, 2000: 82). Neste sentido, o assistente social deve ter a pesquisa e o conhecimento da realidade como um instrumento básico, indispensável para a organização e o desenvolvimento de seu trabalho cotidiano. Então, a partir de um referencial teórico-metodológico que lhe dê condições para decifrar e explicar a estrutura de dominação sociopolítica e econômica da sociedade burguesa, poderá construir alternativas de enfrentamento às demandas cotidianas oriundas das condições precárias de vida dos sujeitos sociais, às quais devem sempre ser direccionadas ações que tenham por base valores democráticos e emancipatórios.

Não restam dúvidas, portanto, de que o assistente social, a partir de suas habilidades técnico-operativas, de sua fundamentação teórico-metodológica e seus compromissos éticos e políticos, tem a possibilidade de imprimir uma visão e um conteúdo mais crítico, historicizado e totalizante nos processos de avaliação da política de assistência social, que tradicionalmente envolvem a coleta e análise de informações através de métodos burocráticos e formais, desprovidos de qualquer análise consequente que propicie uma abordagem do real mais além de suas singularidades imediatas e aparentes.

Dáí pode-se pensar nos assistentes sociais como possíveis avaliadores, obviamente articulados com outras categorias profissionais, sobretudo em virtude de lhes ser reclamado um posicionamento verdadeiramente político-democrático no processo de formulação e gestão das políticas sociais, através do fortalecimento sociopolítico do protagonismo histórico dos sujeitos coletivos, rumo à transformação das relações de dominação de classe, produção e apropriação da riqueza social.

**Abstract:** The present study pointed the assessment of the current proceedings of Social Service's politics in Brazil, carried out in the Social Development an Starvation Combat Ministry (MDS) scope, that reissues the traditional action-techniques procedures of institutional control and administrative-accounting, not taking as basis the constitutional foundations and the LOAS. Having for base the historical materialism, it was tried to build some reflexions about the assessment's theoretical methodology of these evaluations in the direction to reorient them in the examination of the reality and to transform them into ways capable to subsidize the collective fight for the new direction ethical-politician of the social assistance.

**Keywords:** Social Politics; Social Service; Assessment.

## Bibliografia

- BIERRENBACH, M. I. R. S. *Política e planejamento social*. Brasil: 1956-1978. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1987.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria n. 329, de 11 de outubro de 2006. Institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Diário Oficial da União/MDS, 13 out. 2006.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. *PNAS — Política Nacional de Assistência Social*: Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004. Brasília: MDS, 2004.
- \_\_\_\_\_. *NOB — Norma Operacional Básica*: Resolução n. 130, de 15 de julho de 2005. Brasília: MDS, 2005.
- CARDOSO, A. L. Indicadores sociais e políticas públicas: algumas notas críticas. Rio de Janeiro: *Proposta*, n. 77, p. 42-53, 1998.
- FALEIROS, V. P. A questão da metodologia em Serviço Social: re-produzir-se e re-presentar-se. *Cadernos Abess*, n. 3, p. 117-132, São Paulo, 1995.
- GUERRA, Y. Instrumentalidade do trabalho do assistente social. In: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, CENTRO DE EDUCAÇÃO ABERTA, CONTINUADA A DISTÂNCIA. *Capacitação em Serviço Social e política social*: Módulo 4: O trabalho do assistente social e as políticas sociais. Brasília: Cead, 2000, p. 51-63.
- \_\_\_\_\_. *Instrumentalidade do Serviço Social*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- IAMAMOTO, M. V. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo, Cortez, 1998a.
- \_\_\_\_\_. Ensino e pesquisa no Serviço Social: desafios na construção de um projeto de formação profissional. *Cadernos Abess*, São Paulo, n. 6, p. 101-115, 1998b.
- \_\_\_\_\_. A questão social no capitalismo. *Temporalis*, Brasília, n. 3, p. 9-32, 2001.
- MACEDO, M. A.; BRITO, S. R. *Transferência de renda: nova face de proteção social?* Rio de Janeiro: PUC, São Paulo: Loyola, 2004.
- MARX, K.; ENGELS, F. *A ideologia alemã*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- PAIVA, B. A. Reflexões sobre pesquisa e processo de formulação e gestão. In: *Capacitação em Serviço Social e política social*: Módulo 4: O trabalho do assistente social e as políticas sociais. Brasília: Cead, 2000. p. 79-94.
- PONTES, R. N. *Mediação e Serviço Social*: um estudo preliminar sobre a categoria teórica e sua apropriação pelo Serviço Social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.
- MENEZES, M. T. C. G. *Em busca da teoria: políticas de assistência pública*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 1998.
- MONTAÑO, C. E. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.



ANEXO L

# O SUAS e a universalização da renda social mínima no Brasil\*

Julio Cesar Torres\*\*

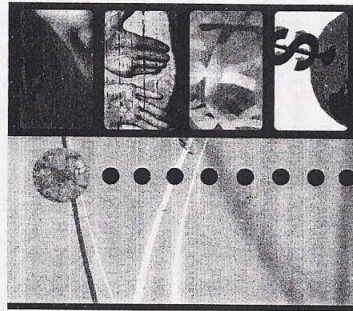
NETTO, J. P. O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais. Cascavel/PR: Nepps, 2003. Palestra proferida no Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais no Brasil, realizado pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais — NEPPS, em Cascavel/PR, em junho de 2003.

SANTOS, L. L. *Textos de Serviço Social*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

SIMIONATTO, I. A concepção de hegemonia em Gramsci. *Serviço Social & Sociedade*, n. 43, p. 108-124, 1993.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; PAES-SOUSA, Rômulo. *O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil*. Brasília: Unesco, 2006.

VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília: MDS/SAGI, n. 5, 2007.



**Resumo:** O trabalho teve como objetivo a análise do processo de universalização dos mínimos sociais no Brasil recente no contexto da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A questão central é apresentar o fenômeno contemporâneo da denominada “nova” questão social discutida em Castels (1995) e Rosanvallon (1995) e as políticas do governo federal brasileiro de enfrentamento da exclusão social via programas de transferência de renda compreendidos no período de institucionalização da política pública de assistência social (1988-2005).

**Palavras-chave:** Seguridade social; mínimos sociais; nova questão social; política de assistência social; Sistema Único de Assistência Social.

\* Trabalho originalmente apresentado no XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, UFPE, Recife (PE), maio/junho de 2007.

\*\* Graduado em Administração Pública e Doutor em Sociologia pela FCL/UNESP-Araraquara.



## 1. Introdução

O presente trabalho aborda o fenômeno contemporâneo da “nova” questão social (Castels, 1995; Rosanvallon, 1995) como categoria teórica na formulação da política de assistência social. Para tanto, tomamos como referência para a discussão os marcos histórico-institucionais brasileiros desta política pública, compreendidos no período de 1988 a 2005, quando da sistematização e implementação do *sistema descentralizado e participativo da assistência social* definido na Constituição Federal e preconizado pela LOAS — Lei Orgânica da Assistência Social.

Abordamos também as recentes estratégias do governo federal brasileiro de enfrentamento da exclusão social via *programas de transferência de renda* compreendidos nesse período de *institucionalização da política de assistência social*, programas estes que vão ao encontro dos princípios norteadores do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e da Política Nacional de Assistência Social (2004).

O fio condutor do estudo está centrado nos seguintes marcos histórico-institucionais da política pública de assistência social: a Carta Constitucional de 1988, a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Federal nº 8.742/1993), a criação do Programa Nacional de Renda Mínima (Lei Federal nº 10.219/2001), a instituição do Cadastro Único dos Programas Sociais do governo federal (Decreto nº 3.877/2001), a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (Lei Complementar nº 111/2001), o processo de unificação de programas sociais com a criação do Programa Bolsa-Família (Lei Federal nº 10.836/2004) e, finalmente, a proposta de instituição do Sistema Único de Assistência Social (Resolução nº 27/2005 do Conselho Nacional de Assistência Social). Desse modo, nosso recorte temporal compreende o período que se estende desde a *instituição da assistência social no campo da seguridade social* (1988) até o momento do início de implementação da NOB-Suas em 2005, juntamente com o processo de expansão do atendimento do Programa Bolsa-Família.

Ao elegermos a discussão mais recente sobre as bases organizativas e os princípios norteadores para a implementação no país de um Sistema Único de Assistência Social, nos moldes da Norma Operacional Básica de 2005 (Brasil, 2005a), procuramos resgatar, nesta proposição, os ideais históricos de estabelecimento de *mínimos sociais* como forma de se universalizar no Brasil o *direito a uma renda social mínima através da política pública de assistência social*.

E, como tal, o processo em curso de *consolidação político-institucional do Suas* parece-nos ser, como assim estamos sugerindo, uma real possibilidade de reformulação das bases de sustentação de nossa seguridade social, ou seja, uma estratégia concreta de reforma estrutural do *Welfare State* brasileiro.

A crescente vulnerabilidade social de grande parcela da população, as demandas reprimidas, a falência do modelo “clássico” de proteção social, o processo de consolidação da democracia e a universalização dos direitos sociais, com enfoque na família e nas formas alternativas de complementação de renda, todos esses fatores constituem o pano de fundo para o entendimento da atual política brasileira de assistência social.

No plano político-institucional estariam consolidadas as possibilidades concretas para uma *universalização da política de garantia de mínimos sociais* através dos princípios do Suas; e, ainda, a implementação da *gestão descentralizada e participativa da política de assistência social*, nos parâmetros operacionais preconizados pela NOB-2005, pode de fato representar um caminho viável de reestruturação e reforma da seguridade social brasileira no contexto atual de enfrentamento de uma dada “nova” questão social. Desse modo, a continuidade desse processo mais recente de implementação de *políticas de mínimos sociais*, com sua universalização via política de assistência social, constitui-se na estratégia mais efetiva para uma garantia irrestrita dos direitos sociais no Brasil.

## 2. Os marcos históricos e institucionais da política de assistência social no Brasil

Em termos históricos, seria praticamente a partir da Era Vargas que assistiríamos no Brasil a um esforço em se estruturar um específico modelo nacional de Estado de bem-estar social — excludente, seletivo e centralizador. Caracterizado por Santos (1979) na ideia de uma “cidadania regulada”, nosso padrão de proteção social em sua origem procurava regular a questão social tratando-a “administrativamente”, com ênfase principalmente na questão trabalhista e um maior rigor no controle da organização da classe operária urbana então emergente.

A legislação que tratava a questão social no Estado Novo foi sendo introduzida por categoria profissional, lançando as bases de uma política social fragmentadora e gradualista que caracterizaria a ação governamental do período, constituindo-se em fator determinante do modelo da seguridade social no Brasil que perduraria por muito tempo. Os IAPs — Institutos de Aposentadoria e Pensões representavam uma forma de agregação de “direitos sociais” às leis trabalhistas de Vargas, no bojo de seu projeto de agir preventivamente no conflito entre capital e trabalho, conforme apontado em Vianna (1998). Constituíam-se num instrumento de “incorporação controlada”, sendo definidos os direitos que integravam o “pacote de cidadania” e as pessoas que a ele teriam “acesso”.

Em relação à assistência social no Brasil, vimos que o Serviço Social surgiu em 1936 com a implantação do CEAS — Centro de Estudos e Ação Social,



organização originária e vinculada à Ação Católica de São Paulo. Dessa forma, a assistência social brasileira não se constituía, em seu projeto inicial, numa política de Estado; era simplesmente uma esfera programática da ação governamental para a prestação de certos serviços, como um mecanismo político de amortecimento de tensões sociais, dado que nossa assistência social somente seria definida como um *direito* e uma *política pública* integrante da *seguridade social* na Constituição Federal de 1988 (Sposati *et al.*, 1995).

No final dos anos 1930 e início dos 1940, tínhamos as primeiras formas de instituição de uma política governamental na área da assistência social. Em 1938 seria constituída uma organização nacional de Serviço Social por meio da criação do Conselho Nacional de Serviço Social vinculado ao Ministério da Educação e Saúde e, em 1942, o surgimento da LBA — Legião Brasileira de Assistência. Nesse sentido, conforme relatado por Torres (2002), a assistência social no país como política de governo, juntamente com a legalização da profissão de Serviço Social, começaria a estar associada à idéia simbólica da “mãe protetora”, vinculando-se a prática da assistência à figura das primeiras-damas.

Em 1948, já sob a presidência de Dutra, seria instituído o Plano Salte, considerado o primeiro plano efetivamente governamental que introduzia a questão social como uma das preocupações centrais do governo. Este Plano concentrava suas atenções nas questões da saúde, alimentação, transporte e energia. Mas, conforme apontado por Couto (2004), tal proposição não passaria de mero planejamento econômico e social sem grandes envergaduras no plano prático de ação.

Na década seguinte, que compreende o período do Plano de Metas (1956-61), mais uma vez a questão social não estaria permeando as ações centrais do Estado brasileiro, ao se priorizarem as motivações econômicas, tendo por base o processo de industrialização em curso. Todavia, é importante enfatizarmos a aprovação, em 1960, da Lei Orgânica da Previdência Social que teria apenas um caráter de regulamentação da área previdenciária.

Nesse sentido, conforme observado por Draibe (1993), o período de 1930-64 seria caracterizado por um projeto de Estado de Bem-Estar Social do tipo “meritocrático-particularista”. Já a partir de 1966, com o processo de unificação dos antigos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), daríamos início a um outro período na história dos seguros sociais no Brasil.

Para Carvalho (2003), o período de 1964-85 representa um significativo avanço no campo dos direitos sociais com a criação de inúmeros órgãos e/ou ações governamentais — o BNH, a Funabem e o salário-educação em 1964; o INPS, o FGTS, o PIS/Pasep e as Cohabs em 1966; a implantação do Mobral em 1970; o Prorural, o Funrural e a criação da Ceme em 1971; o Inam em 1972; o Planhab e o I Pronam em 1973; a instituição do Ministério da Previdência e Assistência Social em 1974; o Proflur e a constituição do PNS em 1975; a consoli-

dação do PAT, a implementação do PIASS e do II Pronam em 1976; em 1977 a instituição do Sinpas e do FPAS, a criação do Inamps, e ainda o PCA, o PAT e o Ficam; a criação do Promorar em 1979; o Finsocial em 1982; o financiamento da autoconstrução e a implantação das Ações Integradas de Saúde em 1984; e finalmente, em 1985, a implementação do PSA (Couto, 2004).

Ainda que de forma não universalista, restrita aos contribuintes do sistema de previdência social, percebemos uma efetiva ampliação da proteção social brasileira. E, para Vianna (1998), esse período representa a consolidação institucional de nosso sistema de proteção social. Contudo, as ações pontuais e residuais alimentam o debate sobre a possível não-constituição de fato no Brasil de um efetivo *welfare state clássico*. Somente a Constituição Federal de 1988 consagraria a expressão “seguridade social”, até então oficialmente inexistente, para consignar um padrão de proteção social que se queria abrangente e redistributivo. Os principais princípios inscritos no novo texto constitucional seriam “universalidade”, “uniformidade dos benefícios”, “seletividade” e “distributividade” da proteção, “irredutibilidade” valores pagos, “equidade”, “diversificação” da base de financiamento e, por fim, o caráter “democrático” e “descentralizado” da gestão com a participação da sociedade civil nas decisões (Vianna, 1998).

Um marco importante para a institucionalização da política de assistência social no país foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, que não somente instituiu a assistência social no âmbito da seguridade social, mas também de certa forma restabeleceu e fortaleceu o *pacto federativo*, indicando a democratização da gestão e a participação da sociedade nos três níveis de governo, formalizando de certo modo os *direitos sociais básicos* e o correspondente dever do Estado e da sociedade com relação às políticas sociais, além de esboçar um novo padrão de proteção social sob o princípio da *equidade*.

Observamos também no Brasil pós-constituinte a emergência de uma ampla legislação de proteção social. Um levantamento da legislação social brasileira no período de 1989 a 2005 demonstra um esforço da sociedade e do governo brasileiro em implementar uma política social, visando o atendimento dos princípios consagrados em nossa Carta Magna. Em termos de institucionalização, portanto, o período recente de nossa história social indica um relativo avanço em matéria de regulamentação da proteção social.

Contudo, o padrão da proteção social que se constituiu no século XX no bojo da expansão dos direitos sociais fora estruturalmente construído na seguinte lógica de cobertura: a “assistência”, sempre relacionada em oposição ao trabalho, dependência e incapacidade de produzir, e os “seguros sociais”, concebidos como um direito objetivo, contributivo, destinados às pessoas com emprego estável. Todavia, a emergência de “novas” categorias de pobres sinalizou que essa parcela da população não poderia ter uma cobertura social dentro dos padrões



antigos do *Welfare State* sustentado nesta lógica da relação assistência/seguros sociais:

“[...] trabalhadores que foram expulsos do sistema produtivo pela modernização tecnológica e exigências do mercado de trabalho e jovens à procura do primeiro emprego. Estes dois grupos foram deixados à margem do sistema de proteção por-que, de um lado, são considerados como aptos ao trabalho e, como tal, não têm direito à assistência social, e de outro lado, não estão (mais) inseridos na dinâmica de trabalho/salário estável e, assim, não possuem mais direito à seguridade social e às alocações sociais dela decorrentes.” (Ferreira, 1997: 31)

É por essa razão que a *política de garantia de uma renda social mínima* pode se constituir numa estratégia efetiva de se preencher essa “lacuna” não coberta pela “assistência” e nem pelos “seguros sociais”. Tal política de assistência social, compreendida como um “direito social de caráter não-contributivo”, constitui-se, *a priori*, na materialização mais visível no enfrentamento da “nova” questão social e nos aponta o caminho mais viável na reformulação e no redesenho do padrão de proteção social do Brasil, com a implementação do SUAS pela universalização dos benefícios sociais nele compreendidos. Este fenômeno está, de certa maneira, contrariando nossa *intelligentia* que insiste em repensar nossa prática social pelo caminho da reforma da Previdência Social que, acima de outros fatores, privilegia a discussão sobre a viabilidade econômico-financeira do sistema.

### 3. Os programas de transferência de renda e o gasto social brasileiro

A política de garantia de uma renda social mínima — na forma de transferência de uma renda monetária — surge no Brasil apenas na década de 1990, com a iniciativa de algumas experiências descentralizadas.<sup>1</sup> Mas, efetivamente, somente podemos falar de uma “política nacional de mínimos sociais” quando do momento de implementação do “Programa Nacional de Renda Mínima” criado em 2001 (Lei nº 10.219 — Programa Bolsa-Escola), malgrado a iniciativa ante-

1. O PLS nº 80/91, apresentado originalmente pelo senador Eduardo Matarazzo Suplicy (PT-SP), seria encaminhado à Câmara dos Deputados para a redação final, onde recebeu uma nova numeração — Projeto de Lei nº 2.561/92. Este projeto de lei propunha a instituição, em âmbito federal, de um Programa de Garantia de Renda Mínima, sendo que grande parte da literatura admite ser o início deste debate no Congresso Nacional o incentivador para que alguns municípios — e, no caso, o Distrito Federal — saíssem à frente do governo federal na implementação de políticas de garantia de renda. Não obstante essa iniciativa do Senado Federal seja a primeira proposta de cunho político-institucional, no contexto acadêmico brasileiro duas outras propostas haviam sido apresentadas: Silveira (1975); Bacha e Unger (1978).

rior da política de apoio financeiro aos municípios na criação de programas de renda mínima<sup>2</sup> (Lei nº 9.533/1997).

Já o “Programa Bolsa-Família”, que teve início em outubro de 2003, representa a unificação dos seguintes programas federais de transferência de renda — o “Bolsa-Escola”, o “Bolsa-Alimentação”, o “Cartão-Alimentação” e o “Auxílio-Cás”. O “Programa Bolsa-Família” não teve transferido para a sua competência o “Peti” (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), nem o “Agente Jovem” e o “BPC-Loas” (Benefício de Prestação Continuada), dada a natureza destas três políticas específicas.

Em relação ao orçamento do setor público brasileiro, observamos que, em média, o gasto social do país atinge um patamar de 24% do PIB, sendo que os gastos previdenciários representam quase a metade deste montante (Brasil, 2005c). Neste sentido, estudos da Cepal já indicavam que “a alta vulnerabilidade social não está associada unicamente ao atraso tecnológico, à pobreza ou à densa concentração de renda, mas à ausência de políticas sociais universais” (Lavinas e Garson, 2003: 7).

Dados estatísticos do orçamento social do governo federal (Brasil, 2005c) nos indicam novamente a necessidade de repensarmos o financiamento da assistência social para além do orçamento da seguridade social, já bastante comprometido com o custeio dos gastos previdenciários e de saúde. Decerto que a alocação de recursos orçamentários no Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza (Lei Complementar nº 111/2001) já vem de alguma forma atendendo uma parcela dessa necessidade. Mas, como a política de assistência social não conta com recursos vinculados no orçamento público, a destinação e a ampliação de dotações orçamentárias dependem do processo político de planejamento das ações governamentais.

2. Esta iniciativa do governo federal objetivava conceder apoio financeiro a programas de garantia de renda mínima instituídos por municípios que não dispunham de recursos orçamentários suficientes para o financiamento integral na implementação do programa. O principal item de focalização era atender os municípios que tivessem uma receita tributária e renda *per capita* inferiores às respectivas médias do estado, e os repasses eram viabilizados mediante convênio firmado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sendo a Secretaria ou Órgão de Educação o responsável pela execução do projeto. Há ainda que considerarmos que o Valor do Benefício por Família (VBF) seria financiado parte pela União (50%) e parte pelo próprio município (50%). Muito embora a Lei nº 9.533/97 tenha se constituído na primeira ação por parte do governo federal na implementação de uma política de renda social mínima, como a iniciativa dependia necessariamente da propositura de convênio por parte dos municípios, tal programa não logrou tamanha expansão e universalização como o Bolsa Escola, que efetivamente tornou-se a nossa primeira grande experiência como política de garantia de renda. De acordo com Silva e Silva *et al.* (2004: 103), dados oficiais demonstravam a existência de convênios com apenas 1.345 municípios em 2001, estando outros 1.097 aguardando a efetivação de seus contratos para 2002. Eram atendidas 855.217 famílias com um valor médio do benefício de R\$ 38,00 por família.



A esse respeito também observou Goldani (2004: 212) que:

“As estatísticas oficiais mostram que mais de 2/3 das receitas líquidas do governo federal são usados para o financiamento de programas sociais. Entretanto, grande parte do gasto refere-se ao pagamento de aposentadorias e pensões, muitas vezes considerado regressivo. Em 2002, 73% do total das transferências de renda do governo federal foram gastos com aposentadorias e pensões, enquanto 1,5% foi direcionado para o atendimento das famílias pobres através dos Programas de Renda Mínima. [...] O Brasil apresenta uma das estruturas de distribuição de renda mais desiguais de todo o mundo e, mesmo com as transferências governamentais, a situação pouco parece se alterar. Isso é o que sugerem as estimativas sobre o impacto das transferências monetárias e da tributação direta e indireta na distribuição de renda brasileira”.

O objetivo do Programa Bolsa-Família como *política de alocação universal* é conceder uma proteção integral a todo o grupo familiar, e não a alguns de seus membros, representando uma mudança significativa na concepção da política de renda mínima brasileira. Os recursos financeiros oferecidos pelo programa na forma de complementação da renda familiar visam estimular as famílias beneficiadas a frequentarem e utilizarem os serviços da rede pública de saúde, de educação e de assistência social; este fato objetiva a “autonomização” das famílias no momento em que proporcionaria uma melhoria nas condições sociais do grupo familiar, promovendo-se uma suposta ruptura do círculo vicioso de reprodução da miséria.

Cabe-nos aqui ressaltar, porém, que tais concepções estão esboçadas nos objetivos gerais do Programa Bolsa-Família traçados pelo governo federal, não compreendendo o objeto deste estudo uma análise mais aprofundada a respeito da observância desses fenômenos na realidade social dos beneficiários do programa. Esta deveria ser uma preocupação vital não apenas para futuros estudos, mas também uma informação preponderante para o governo e a própria sociedade que financia tal política social.

#### 4. A Política Nacional de Assistência Social e os princípios norteadores do SUAS

A Política Nacional de Assistência Social (2004) tem como princípios norteadores três frentes de atuação na defesa da inclusão social e dos direitos sociais: os direitos à “renda”, “segurança alimentar” e “assistência social”. Assim, entre os vários objetivos da PNAS (2004), observamos que a preocupação principal diz respeito à definitiva regulamentação do Parágrafo Único do artigo 2º, e artigos 3º e 6º da LOAS (que tratam sobre a integração da assistência

social às políticas setoriais, da garantia dos mínimos sociais, o atendimento a contingências sociais e à universalização dos direitos sociais, dentro de um princípio de descentralização e participação).

A PNAS (2004) elege ainda como matrizes de interpretação do contexto social brasileiro três categorias: relacionar as pessoas a seus “territórios”, a “unidade sociofamiliar” como referência e a “dinâmica social” das populações numa perspectiva socioterritorial. Constituem-se em instrumentos importantes para o planejamento da política de assistência social.

Objetivando consolidar o denominado *sistema descentralizado e participativo da assistência social* instituído pela Loas, com vistas a uma efetiva regulamentação e implementação institucional da política pública de assistência social no Brasil, a IV Conferência Nacional de Assistência Social de 2003 procedeu à deliberação do Sistema Único de Assistência Social que resultaria na presente Norma Operacional Básica do Suas — 1/2005, em cumprimento à Resolução nº 27/2005 do Conselho Nacional de Assistência Social.

Em termos históricos, porém, a NOB/97 da Assistência Social (Resolução nº 204, de 4/12/97, do CNAS) foi a primeira norma operacional que conceituou o *sistema descentralizado e participativo da assistência social* preconizado pela Loas. Esta norma explicitava os princípios norteadores da descentralização, ampliava o âmbito das competências dos estados e municípios na gestão da política e, ainda, propunha a criação da Comissão Intergestores Tripartite — CIT (com representantes dos três níveis de governo). Seriam os primeiros passos na efetivação do processo de descentralização e participação da política de assistência social no país.

Já a NOB/98 (Resolução nº 207, de 16/12/1998, do CNAS, que aprova a PNAS-1998 e a NOB-2) definiria algumas diretrizes básicas para a execução da política nacional de assistência social daquele momento. As maiores novidades seriam a criação e o funcionamento dos *Conselhos* e dos *Fundos de Assistência Social*, além da instituição do *Plano de Assistência Social* como condições para a efetivação dos repasses dos recursos financeiros do Fundo Nacional para estados e municípios, conforme estabelece o artigo 30 da Loas.

A NOB/98, além de ampliar as atribuições dos Conselhos de Assistência Social e dos espaços de negociação e pactuação (Comissão Intergestores Tripartite — CIT e Comissão Intergestores Bipartite — CIB), também explicitava as diferenças quanto ao financiamento dos serviços assistenciais (de forma regular e automática) e dos programas e projetos (através da celebração de convênios, dado o caráter de ação não continuada).

É dessa forma que somente a Norma Operacional Básica/2005 viria, de fato, implementar definitivamente os princípios consagrados na Loas. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:



"A Constituição Federal de 1988 e a Loas, ao definirem uma das diretrizes da política de assistência social a descentralização político-administrativa, traz para a cena do debate a necessidade do desencadeamento de negociações entre essas esferas de governo, que culminem em um efetivo pacto federativo. A definição dos conteúdos de tal pacto, portanto, é o escopo da presente Norma Operacional que estabelece as bases de realização do Sistema Único de Assistência Social, especialmente no que tange às condicionalidades e condições para que Estados, Distrito Federal e Municípios contem com o co-financiamento federal na assistência social, bem como em relação aos mecanismos de transferência de recursos, aos critérios de partilha e de transferência desses recursos a serem adotados pelas três esferas de governo. A atual NOB/2005 tem como parâmetro a Política Nacional de Assistência Social aprovada em setembro de 2004, com respeito a um novo campo de especificidade da assistência social no contexto das políticas de proteção social brasileira." (Brasil, 2005a: 6)

Para uma contextualização mais ampla dos princípios norteadores do Sistema Único de Assistência Social, observou Sposati (2004: 1):

"Entendo que está em questão a construção da unidade da política de assistência social no território brasileiro sob o paradigma do direito e da cidadania e consequente ruptura, com o paradigma conservador que organiza a assistência social sob a égide: do assistencialismo; da fragmentação de serviços por segmentos sociais; pelo entendimento dos serviços como projetos sociais e não como ação/atuação continuada, que devem prover condições de acesso e qualidade de resultados; pela privatização da concepção da política de assistência social como de responsabilidade de organizações sociais; pelo princípio da subsidiariedade, benemerência, filantropia e não do direito social; pela operação das ações de assistência social através de agentes isolados da sociedade civil. O paradigma do direito se pauta no conceito constitucional do direito socioassistencial como proteção e segurança social com caráter universal e regulada pelo Estado como seu dever e direito do cidadão. [...] Este é um momento de concretização do Sistema Único de Assistência Social — Suas, a partir do paradigma da universalização do direito à proteção social fundado na cidadania, abandonando as idéias tutelares e subalternas que (sub)identificam brasileiros como carentes, necessitados, pobres, mendigos, miseráveis, discriminando-os e apartando-os do reconhecimento de 'ser de direito'".

A NOB/2005, ao contemplar a política pública de assistência social no princípio da integração junto às demais políticas setoriais, ao considerar as desigualdades em termos socioterritoriais, ao prever a garantia dos mínimos sociais e a universalização dos direitos sociais de forma não-contributiva, impõe à política social brasileira não apenas uma ruptura histórico-institucional, como também materializa as condições para uma efetiva reformulação dos padrões de nossa segurança social

A operacionalidade do Suas, por sua vez, contempla também em termos político-institucionais grande parte das intenções dos legisladores da assim denominada "Constituição Cidadã", enfatizando, pois, o processo de descentralização das políticas públicas no país, redesenhando o papel e a escala espacial da organização dos serviços estatais e refundando, por assim dizer, nosso *pacto federativo*, principalmente no tocante ao financiamento das ações socioassistenciais e na aproximação das mesmas junto à população, ao enfatizar a municipalidade como *locus* de deliberação e gestão. Privilegia a ação pública estatal e realimenta ser o Estado o principal agente coordenador e garantidor dos direitos socioassistenciais.

A partir da NOB/2005 delimitam-se definitivamente os níveis de gestão da política de assistência social sob a égide de um "sistema único", definindo-se três níveis de gestão para os municípios (gestão plena, intermediária e inicial) e dois níveis de gestão estadual (plena e inicial), além de garantir aos municípios não habilitados a responsabilidade do gestor estadual no co-financiamento das ações continuadas de assistência social.

Um outro fator importante a ser destacado é a consolidação efetiva dos instrumentos de gestão da assistência social que vinham desde a NOB/97 sendo disciplinados. O SUAS agora determina, obrigatoriamente, a instituição do *Plano de Assistência Social* nos três níveis de governo, a discriminação das ações de assistência social no *Sistema Integrado de Planejamento-Orçamento* (Plano Plurianual de Investimento, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual — e, nesta última, a consolidação dos Fundos de Assistência Social como rubrica orçamentária na Função 08 — de acordo com a Lei nº 4.320/64),<sup>3</sup> a implementação de um processo de *gestão da informação* como mecanismo de *monitoramento e avaliação* (sistema informatizado do SUASWEB) e, finalmente, a obrigatoriedade da apresentação de um *relatório anual de gestão*.

Conforme podemos constatar, destarte, em termos político-institucionais, não há dúvida de que a chegada, de certa forma "tardia", do Sistema Único de Assistência Social, após onze anos de publicação da Loas e dezesseis anos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, consolida de fato a política de assistência social no âmbito do direito social e da cidadania. Mais do que isso, o Suas está efetivamente materializando as reais condições não apenas para se elevar a assistência social, como política pública no âmbito da seguridade social, mas, principalmente, consolidando o caminho mais viável na contemporaneidade para uma reforma do sistema de proteção social brasileiro. Acreditamos de

3. O Anexo nº 5 da Lei nº 4.320/67 estabelece a classificação funcional das despesas.



fato estar ocorrendo uma “revolução silenciosa”<sup>4</sup> no campo da institucionalização da política de assistência social, enfatizando-se e consolidando-se seu caráter público, descentralizado, democrático e participativo.

## 5. À guisa de conclusão: a expansão do Programa Bolsa-Família como política de alocação universal

Partindo de diretrizes políticas definidas pela Presidência da República, a SENARC — Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, tinha como meta atender através do Programa Bolsa-Família 6,5 milhões de famílias até dezembro de 2004, tendo sido este objetivo plenamente alcançado. Como estratégia para a implementação inicial do programa, a principal diretriz seria alcançar o atendimento equivalente a 50% do número estimado de famílias pobres nas capitais e regiões metropolitanas, levando-se adiante a unificação dos programas sociais no Bolsa-Família pela migração dos programas ainda remanescentes, sobretudo o Bolsa-Escola (Brasil, 2005b).

Os recursos previstos para 2005 foram definidos em R\$ 6,5 bilhões na dotação orçamentária da SENARC, tendo como intuito a progressiva universalização do atendimento pelo Programa Bolsa-Família para as pessoas com uma renda familiar *per capita* de até R\$ 100,00. Esta meta, ainda na avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social, deveria ser atingida até dezembro de 2006, totalizando-se 11,2 milhões de famílias a serem atendidas até lá pelo Programa, cobrindo em 100% o total das famílias pobres estimadas no Brasil (Brasil, 2005b).

Atualmente, o Programa concede benefícios às famílias em situação de extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00) e também às famílias em situação de pobreza (renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00). Esses critérios são definidos pelo Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006. Os benefícios financeiros variam de R\$ 15,00 a R\$ 95,00, segundo a renda *per capita* mensal da família e o número de crianças, gestantes e nutrizes. Existem dois tipos de benefício: o *benefício básico* no valor de R\$ 50,00, concedido às famílias com

4. Utilizamos a expressão “revolução silenciosa” por duas razões: em um primeiro momento a consolidação do Suas representa uma grande transformação estrutural na organização e implementação da política de assistência social; e por fim, “silenciosa” por estar se processando em um contexto histórico que percorre diversos governos, sem contudo, ter tido a mesma atenção da opinião pública e dos setores acadêmicos quando o mesmo processo podia ser observado com relação à política de saúde com a implementação do SUS, e a política de educação e sua estratégia também recente de descentralização político-administrativa.

renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00 (independentemente da composição familiar), e o *benefício variável* no valor de R\$ 15,00 para cada criança ou adolescente de até 15 anos, no limite financeiro de até R\$ 45,00, equivalente a três filhos por família. Já o Orçamento Geral da União de 2007 prevê uma despesa de R\$ 8,6 bilhões alocados para o Programa, representando aproximadamente 0,36% do PIB.

De acordo com as estatísticas apresentadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social com referência a fevereiro de 2007, o Programa Bolsa-Família atenderia a 11,035 milhões de famílias, representando 99,39% da estimativa de famílias pobres no Brasil (tomando-se como critério para essa classificação dados da PNAD de 2004, considerando-se como pobres as famílias com renda *per capita* mensal de até R\$ 120,00).

Observando-se as unidades da Federação, tomando como referência também o mês de fevereiro de 2007, teríamos o seguinte nível de cobertura de famílias pobres utilizando-se os mesmos critérios descritos anteriormente: Acre (96,48%), Alagoas (95,29%), Amazonas (92,47%), Amapá (71,03%), Bahia (100%), Ceará (98,88%), Distrito Federal (88,64%), Espírito Santo (96,15%), Goiás (99,23%), Maranhão (100%), Mato Grosso (106,70%), Mato Grosso do Sul (103,86%), Minas Gerais (107,29%), Pará (97,06%), Paraíba (104,87%), Paraná (112,53%), Pernambuco (95,40%), Piauí (104,46%), Rio de Janeiro (83,09%), Rio Grande do Norte (104,24%), Rio Grande do Sul (107%), Rondônia (102,24%), Roraima (86,18%), Santa Catarina (115,21%), São Paulo (91,77%), Sergipe (113,72%) e Tocantins (103,38%).

Dessa forma, numa perspectiva de *universalização da renda social mínima* no país, quando consideramos para efeito desta afirmativa o Programa Bolsa-Família como uma política universal no estabelecimento e garantia de *mínimos sociais* — de acordo com os princípios estabelecidos pela Loas e pelo Sistema Único de Assistência Social, verificamos uma tendência de expansão e atendimento do universo total dos potenciais beneficiários do Programa — as famílias brasileiras que se encontram abaixo da linha da pobreza.

Estamos aqui sugerindo, após a análise dos dados apresentados, que esta tendência verificada de universalização no atendimento pelo Programa Bolsa-Família das famílias brasileiras que se encontram em situação de pobreza indica a própria *universalização do “acesso” a uma política de garantia de mínimos sociais*.

Muito embora este estudo não contemple uma análise mais aprofundada a respeito do próprio valor e impacto do benefício pago na vida econômica das famílias atendidas, sobretudo se consideramos a disparidade do custo de vida verificada em cada localidade e/ou região do país, nem tampouco tenhamos apresentado uma discussão acerca do que se constituiria de fato um “mínimo social”



em termos de valor monetário no contexto socioeconômico brasileiro, o presente trabalho tem como um de seus objetivos demonstrar que, além do avanço no processo de *normalização político-institucional da assistência social no Brasil* (1988-2005), os aparatos e instrumentos governamentais existentes e de certo modo já consolidados no âmbito da política de assistência social estariam apontando para a existência, pela primeira vez na história social do país, de uma *política pública de garantia de uma renda social mínima*.

Estaríamos abertos, desse modo, os caminhos para uma *reforma da seguridade social brasileira pelo viés da política pública de assistência social* por meio do avanço nos programas federais de transferência de renda na forma de “mínimos sociais”, sobretudo o Programa Bolsa-Família, transitando-se definitivamente de uma situação que não garante a todos os cidadãos brasileiros o acesso aos *seguros sociais* para uma realidade que *expande a noção da assistência social para além de seu “antigo” caráter caritativo e meramente compensatório, voltada como estava apenas aos incapacitados para o esforço social de produção*. É a consagração do *direito socioassistencial* no rol dos direitos sociais básicos estabelecidos pelo estatuto constitucional brasileiro.

**Abstract:** this work aimed to analyse the current universalization process of the social minimum in Brazil according to the SWUS (Social Work Unique System). The main issue is to present the contemporaneous problems denominated “new social issue” discussed in Castels (1995) and in Rosanvallon (1995) comparing them to the Brazilian federal government policies regarding the social exclusion through income transference programs within the period of institutionalization of social work public policy (1988-2005).

**Keywords:** Social security; minimum income; new social issue; social work policy; social work unique system.

## Bibliografia

- BACHA, E. L.; UNGER, R. M. *Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- BRASIL. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, SNAS, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Norma Operacional Básica do SUAS — 1/2005 — Sistema Único de Assistência Social*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social Combate à Fome, SNAS, 2005a.
- \_\_\_\_\_. *Relatório de gestão*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Senarc, 2005b.

BRASIL. *Orçamento social do governo federal (2001-2004)*. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica, 2005c.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTELS, R. *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*. Paris: Fayard, 1995.

COUTO, B. R. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2004.

DRAIBE, S. M. “As políticas sociais e o neoliberalismo”. *Revista USP*, n.º 17, São Paulo. FERREIRA, I. B. Saídas para a “crise”: o debate teórico em torno do programa de renda mínima francês”. In: SPOSATI, A. O. (Org.). *Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?* São Paulo: Cortez, 1997.

GOLDANI, A. M. 2004. “Relações intergeracionais e reconstrução do Estado de Bem-Estar. Por que se deve repensar essa relação para o Brasil?”. In: CAMARANO, A. A. *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro, IPEA/IBGE.

LAVINAS, L.; GARSON, S. *Gasto social no Brasil: transparência, sim, parti-pris, não!*. *Econômica*. Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2003.

ROSANVALLON, P. *La nouvelle question sociale: Repenser l'État-Providence*. Paris: Édition de Seuil, 1995.

SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVA E SILVA, M. O. et al. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVEIRA, A. M. *Redistribuição de renda. Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro: FGV, v. 29, n. 2, 1975.

SPOSATI, A. O. *Contribuição para a concepção do Sistema Único de Assistência Social — SUAS*. Belém, 2004. (Mimeo.)

\_\_\_\_\_. *et alli. Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. São Paulo: Cortez, 1995.

TORRES, I. C. *As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e poder*. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. *O Suas (Sistema Único de Assistência Social) e a universalização da renda social mínima no Brasil: caminhos para uma reforma da seguridade social*. Tese de Doutorado. Araraquara: Unesp.

VIANNA, M. L. T. W. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan, Ucam, Iuperj, 1998.